The Fiscal Plan

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

May 1985

Canada

The Fiscal Plan

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance
May 1985

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

Preface

This budget document provides an overview of the Government of Canada's fiscal plan for the remainder of the 1980s. It provides a summary of the strategic actions that the government has taken, in the November 1984 Economic and Fiscal Statement and in this budget, to control the national debt and thus establish a solid foundation for economic renewal. Together, these actions constitute an integrated fiscal strategy that will play a major role in putting Canada back on a course of sustained economic growth and prosperity.

As in past years, the fiscal plan is laid out within the overall context of an economic forecast. But it is important to recognize that forecasting is an uncertain business and it would be most unusual for events to turn out precisely as foreseen in this budget. In this document the fiscal estimates for 1985-86 and 1986-87 have been set out explicitly but they remain heavily contingent on the economic assumptions, which are detailed in a separate budget document entitled *Canada's Economic Prospects, 1985-1990: The Challenge of Economic Renewal*. For the remaining years of the decade, the uncertainties that I have had to consider are much greater. The strategy that I have implemented in my budget recognizes and reflects these uncertainties. The strategy will ensure steady and substantial reduction in the federal deficit and will go a long way towards bringing the growth in federal debt into line with the growth of the economy.

This, together with other actions to encourage private initiative and improve the effectiveness of government management and programs, will provide a secure foundation for durable prosperity.

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

Table of Contents

1. The Government's Fiscal Strategy: An Overview 1
   - The Fiscal Problem 1
   - Fiscal Strategy 2
   - Outline of this Document 6

2. The Expenditure Plan 9
   - The Expenditure Strategy 9
   - November Expenditure Changes 11
   - Expenditure Changes since November 11
   - Summary 15

3. The Revenue Plan 17
   - Measures Affecting the Personal Income Tax 18
   - Measures Affecting Corporate Taxes 21
   - Measures Affecting Sales and Excise Taxes 21

4. The Fiscal Projections for 1985-86 and 1986-87 23
   - Overview of the Fiscal Projections 23
   - The Expenditure Projections 25
   - The Revenue Projections 29
   - The Non-Budgetary Transactions Projections 34
   - Financial Requirements and Borrowing Authority 37

5. Possible Medium-Term Fiscal Outcomes 41
   - Controlling the Federal Public Debt: The Budget Measures in the Medium Term 41
   - Sensitivity of the Government's Fiscal Position to Developments in the Economy 42
   - Conclusion 47

Annexes

1. Government Sector Budget Positions and Net Debt 49

2. Sensitivity of the Fiscal Projections to the Economic Assumptions 53

3. International Comparisons of Deficits, Debt and Interest Payments 57

4. The Fiscal Projections on a National Accounts Basis 63

5. Supplementary Background Tables 69

6. Debt Operations Report 75

1. The Government's Fiscal Strategy: An Overview

The Fiscal Problem

It is essential that fiscal policy in Canada be directed to fostering sound economic performance over the medium term. In this regard, the growing public debt and the prospect of a rising trend in the ratio of debt to national output pose a serious obstacle to the prospects for economic renewal and sustained non-inflationary growth over the remainder of the decade. The actions of this budget to control the growth of the federal public debt are directed at removing this obstacle to economic growth and job creation.

Budgetary deficits have been commonplace in Canada since the early 1970s. These deficits have risen sharply, both in dollar terms and in relation to the size of the economy. From 1973-74 to 1984-85 the budgetary deficit rose from 1.2 per cent of the gross national product (GNP) to an estimated 8.5 per cent. By 1990-91 budgetary deficits will have prevailed over a span of some 20 years. These deficits have resulted in a large and rapidly growing public debt. As a percentage of GNP, net federal government debt fell steadily from the early 1950s to a low of 16.6 per cent in 1974-75. Since that time, however, it has advanced steadily, reaching an estimated 45.2 per cent in 1984-85. During the past three years the debt has grown almost four times faster than GNP and federal debt charges have grown three times faster than revenues. The course of the debt-to-GNP ratio over the remainder of the 1980s will depend critically on three factors: interest rates, real growth rates in the economy and the size of the deficit.

In any given year, a budgetary deficit can provide support to economic activity. If, however, over an extended period of time real interest rates exceed real economic growth, as has been the case in recent years and is the case today, the deficit will tend to grow rather than decline since the economy is unable to generate sufficient additional revenue to pay the ever-increasing debt service charges on its growing debt. The government must then continue to borrow from future growth simply to pay the carrying costs of past deficits. Such borrowing itself increases future interest charges and sets in motion a vicious circle where, without policy action, the debt continues to grow faster than the economy.

There are several reasons why this situation, if allowed to continue, would threaten Canada's ability to expand its economy and create jobs. One key reason is that high deficits and a rising stock of debt put upward pressure on Canadian interest rates, relative to international interest rates. The vicious circle of deficits, growing debt and ever-increasing debt carrying charges is thereby reinforced. Reducing the deficit and stabilizing the debt-to-GNP ratio is a critical part of the government's strategy to create a framework that will allow interest rates to decline.

Rapid and steady growth in the debt-to-GNP ratio can also fuel inflationary expectations. Fears can rise that the government will begin to finance its growing debt through increased money creation. This puts further upward pressure on interest rates, thus retarding investment growth and employment, limiting the scope for growth-oriented policies, and compounding the deficit problem.

Business investment will also be adversely affected by persistent large deficits and a rising debt-to-GNP ratio. To the extent that interest rates are pushed up and inflationary expectations are encouraged, business and consumer confidence will be eroded and decisions to purchase new machinery, expand capacity and create jobs will be shelved. This lower investment will lead to lower potential growth, further worsening the fiscal situation and thereby further reducing investment and growth.

To ignore the reality of the current fiscal situation would be to severely endanger the economic future of this country. If the past pattern of large federal deficits and growing debt were allowed to continue, upward pressure would be maintained on interest rates, the government's control over fiscal policy would be jeopardized, private sector investment would be reduced and ultimately growth and employment prospects for the economy would be seriously endangered.

The longer action is delayed, the more serious the problem would become and the more Draconian the future corrective action would have to be. Higher economic growth alone cannot solve the problem. But positive action taken now to correct the imbalance between revenues and expenditures can set the country on the path to higher growth which will further ease the problem.

Fiscal Strategy

This budget represents a major step towards controlling the growth of the federal public debt. Direct action is being taken to remove obstacles to growth, to improve the climate for risk-taking, to make markets work better, and to increase investment and employment. At the same time, action is being taken to reduce the deficit directly, mainly through expenditure reductions. This will provide room for Canadian interest rates to decline relative to those in the United States, thereby increasing investment, growth and jobs. Taken together these actions will lead to higher growth, greater revenues and lower debt charges.

But controlling the federal public debt will not, and indeed should not, be achieved by overly severe and highly disruptive short-term actions. The Canadian economy has now entered its third year of recovery. By historical comparison the recovery in output has proceeded at a slightly above-average pace. But the recovery has not been balanced. The pace of recovery of final domestic demand has been only half that of real GNP. The performance of business investment has been extremely weak and signs of a revival in investment spending are only beginning to emerge. As well, the rapid pace of economic activity in the United States, which provided much of the impetus to growth in all industrialized countries over the past two years, has now slowed to more sustainable rates and there remains considerable

uncertainty with respect to interest rate and growth prospects over the next year or two. Beyond the short term, this uncertainty increases greatly.

A successful strategy to restore fiscal order requires that these developments and uncertainties be recognized and reflected in the nature, balance and timing of government actions. As Table 1.1 shows, the measures introduced in this budget and in the November 1984 statement will grow over time and provide growing fiscal flexibility over the medium term.

It is not possible, however, to predict with a high degree of precision how the economy and the government's fiscal position will evolve in the later years of the decade. Government policy actions will play a critical role. But economic and fiscal performance will also be affected significantly by the actions of Canadian consumers and investors and by events in the world economy. Over the next five years the cumulative impact of these factors is likely to be very large. Nevertheless, despite this uncertainty, the challenge of moving our economic and fiscal performance in the right direction is today's challenge and must be addressed today in ways that will increase the government's flexibility to react to unanticipated events over the remainder of the decade.

The government's medium-term fiscal plan has been developed to meet this challenge. **By the end of the decade, the measures introduced in this budget together with the actions taken last November will directly reduce the deficit by about $20 billion and the stock of debt by about $75 billion from what it would otherwise have been.**

In implementing this fiscal strategy, priority has been given to reducing government overhead expenditures, improving the management of cash, real property and investments, and reducing expenditure on those programs that do not make a significant contribution to economic growth or to social and cultural progress. To accomplish this objective, significant actions were taken in November which eliminated certain programs and agencies which had outlived their usefulness, reduced program spending in other areas, tightened the management of many programs, deferred capital projects, and significantly reduced government overhead. Further actions were taken to reduce non-budgetary expenditure, enhance cost recovery and speed revenue collection. The impact of these actions was to reduce financial requirements by about $4.2 billion in 1985-86. These measures, along with a reduction in policy reserves, had the effect of reducing expenditures by $3.5 billion in 1985-86, by $3.2 billion in 1986-87 and by $4 billion by 1990-91.

In this budget, further action is being taken to reduce expenditures by $2.0 billion in the current fiscal year, growing to $3.5 billion in 1986-87 and over $8 billion by 1990-91. These actions include: further improvements in cash and property management, privatization of Crown corporations, tightened management of overhead and public service costs, and further cost recovery. They include reductions in economically unproductive expenditures and subsidies, the closure of redundant heavy water plants, and reduced grants to business. Action is also being taken to slow the growth of transfers to persons through modification of the indexation formula for old age security and family allowances. In addition, the

government proposes to reduce the growth rate of transfers to provinces to effect substantial savings by the end of the decade.

All these expenditure reduction actions have been aimed at reducing the misallocation of resources, improving the framework for growth and targeting expenditures more effectively. Consistent with this philosophy of improving program effectiveness, the government has also increased expenditures on some programs to improve growth and job prospects. In particular, training and employment development programs have been enhanced.

Taking into account all expenditure actions of last November and this budget, expenditures have been reduced by $3.8 billion this year, $5.3 billion next year and over $11 billion by 1990-91. Because of these reductions and the revenue increases described below, the government will have to borrow considerably less than would otherwise have been the case. This decreased borrowing will result in reduced debt charges of $0.2 billion this year, growing to $0.8 billion next year and an estimated $4.5 billion by 1990-91.

By 1990-91, this fiscal strategy will have led to a net reduction of expenditures in the order of $16 billion, thus slightly exceeding the target of $10 – $15 billion set out last November.

However, given the size of the current deficit, the large current stock of debt, and the degree of uncertainty about the future, further action was necessary to reduce the deficit and improve the framework for growth and investment. Thus, the budget also includes major measures on the revenue side.

The four major features of this action are:

- to create a tax structure that gives greater encouragement to individual enterprise, risk-taking, entrepreneurship, and investment;
- to improve the fairness and equity of the tax system;
- to reduce the deficit in the short run through the imposition of temporary surtaxes; and
- to put in place a revenue structure that will generate revenues that grow slightly faster than the growth in the economy, thus providing continuing help in the reduction of the deficit over the medium term.

When combined with the actions taken in November, the total discretionary revenue increase due to policy action since September is estimated to be $0.4 billion in the current year, $2.2 billion next year and $4.3 billion by 1990-91.

As can be seen from Table 1.1 the total direct impact of the discretionary measures taken by this government will be to reduce the deficit by $4.4 billion this year, $8.3 billion next year, and about $20 billion by the end of the decade. As can be seen from Table 1.2, the deficit will be reduced to $33.8 billion in 1985-86 and $32.7 billion in 1986-87. About 80 per cent of this reduction will be achieved through action on the expenditure side, action that not only reduces expenditures

Table 1.1

Summary of the Fiscal Impact of Discretionary Changes since September

	1985-86	1986-87	1990-91
	(billions of dollars)		
Discretionary tax revenue changes			
November statement			
Tax revenue reductions	-0.2	-0.2	0.0
Tax revenue increases	0.4	0.6	0.2
Total	0.2	0.4	0.2
May budget			
Tax revenue reductions	-1.2	-3.1	-6.0
Tax revenue increases	1.4	4.9	10.1
Total	0.2	1.8	4.1
Total revenue changes	0.4	2.2	4.3
Discretionary expenditure changes[1]			
November statement			
Expenditure reductions	-3.5	-3.2	-4.0
Expenditure increases	1.5	0.4	0.5
Total	-2.0	-2.8	-3.5
May budget[2]			
Expenditure reductions	-2.0	-3.5	-8.2
Expenditure increases	0.2	1.0	0.4
Total	-1.8	-2.5	-7.8
Total program expenditure changes	-3.8	-5.3	-11.3
Reduction in debt interest charges	-0.2	-0.8	-4.5
Total discretionary change to the deficit	-4.4	-8.3	-20.1

[1] Includes some cost-recovery measures.
[2] For details, see the *Budget Papers* document, Section III.

but provides an expenditure structure that will make a greater contribution to economic growth and at the same time enhance social and cultural progress. Twenty per cent of the reduction is attributable to action on the tax side, action which greatly improves the framework for entrepreneurship and investment while at the same time making a significant direct contribution to deficit reduction.

Actions have been spread over the remainder of the decade to avoid a disruptive shock to the economy. All actions are clearly identifiable, and although their

Table 1.2

Summary Statement of Transactions[1]

	1985-86	1986-87
	(billions of dollars)	
Budgetary transactions		
Revenues	71.2	77.0
Expenditures	105.0	109.7
Deficit	33.8	32.7
Non-budgetary receipts	5.7	8.0
Financial requirements	28.0	24.8

[1] For details, see Table 4.2. Figures may not add due to rounding.

impact is spread over time, Canadians know now what they are. Canadians can have confidence that the debt problem is being brought under control and can plan accordingly. Given a reasonable international economic environment, the debt-to-GNP ratio will have stabilized or begun to decline by the end of the decade.

Outline of this Document

This background paper provides an overview of the government's fiscal strategy, which is focused on reducing the budgetary deficit and bringing the growth of federal debt more in line with that of the economy. The chapters which follow provide an integrated account of the budget measures and their impact on the government's fiscal position, and summarize the main elements of the government's fiscal strategy for the second half of the 1980s.

Chapter 2 is devoted to the government's multi-year expenditure plan. The focal point for the chapter is the government's objective of a $10 – $15 billion reduction in the annual level of expenditures by the end of the decade. A report on progress to date is presented and the broad lines of the government's action plan to implement further spending reductions are summarized.

Chapter 3 discusses the government's revenue plan. Consistent with its economic renewal objectives, this plan involves a number of actions to encourage business investment and make the tax system fairer, as well as containing tax increases essential to restore fiscal flexibility and control the growth of the federal public debt.

Chapter 4 of this document provides a detailed presentation of the fiscal projections for 1985-86 and 1986-87. The discussion includes a review of the basis for the revenue and expenditure projections for these years. The chapter also

includes a reconciliation between the budget's fiscal projections and those of the November 1984 Economic and Fiscal Statement. It concludes with a brief description of the government's financial requirements and borrowing authority needs for fiscal year 1985-86.

The final chapter of this paper addresses the question of possible fiscal outcomes by the end of the decade. The chapter concludes with a section on projected trends in the fiscal position and the key factors influencing them.

The paper has six annexes containing further background material. The first examines the recent evolution of the budgetary position of the total government sector. The second annex provides some rules-of-thumb to illustrate the degree of sensitivity of the federal budgetary position to the key economic variables. Annex 3 presents a statistical comparison of government deficits and debt across the major member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development. A fourth annex provides the fiscal projections for 1985-86 and 1986-87 on a national accounts basis. The fifth annex sets out historical data relating to federal revenues, expenditures, deficits, financial requirements and the net public debt. Finally, Annex 6 reports on the government's debt operations.

2. The Expenditure Plan

As part of the strategy for economic renewal, the government began in November 1984 to reduce program expenditures and to reconfigure these expenditures to provide an improved framework for economic growth and job creation. This process has been continued in this budget. This chapter sets out the broad lines of the expenditure strategy and provides an accounting of the main elements of the plan by which the government intends to meet its expenditure reduction objective of $10 – $15 billion by 1990.

The Expenditure Strategy

The fundamental requirement of economic renewal is to promote growth of investment and jobs in the private sector of the economy. Key to the achievement of this goal are the reconfiguration of federal programs to make them more supportive of growth, the improvement of government management, and the control of federal public debt. To meet the challenge of growth and jobs the government laid out an expenditure strategy last November in its *Agenda for Economic Renewal*. Action to implement this strategy, which began in November, has been continued with this budget.

Improving the effectiveness of government programs is essential to the better functioning of the Canadian economy. Many programs put in place years ago have outlived their usefulness and no longer make a net positive contribution to growth. Too often these programs simply prop up inefficient producers and prevent people and enterprises from engaging in more productive and profitable activities. Reduction or outright elimination of such programs is essential if Canada as a nation is to grow and prosper. An essential aspect of program reconfiguration is the provision of assistance to individuals affected by the changes to allow them to acquire new skills, to move to new locations, or to make other adjustments necessary to produce new products or services. Provision of such assistance is an essential element of the government's effort to make its programs work better.

Improving program effectiveness is also essential if Canada is to make social as well as economic progress. Some programs are less effective than they should be in targeting assistance to those most in need of help. Others provide valuable assistance, but do so inefficiently and at excessive cost. Reconfiguration of these programs to make them more effective at lower cost is an essential element of the government's expenditure strategy.

By reducing and reconfiguring many programs, markets can be made to work better and the prospects for growth and jobs enhanced. In some cases, however, the achievement of greater productivity and better allocation of resources may require additional expenditure as well as rationalization of programs. This is particularly true in the case of labour market programs aimed directly at the provision of the new skills required by a growing economy. Assistance to promote adjustment in the labour market is essential for a growing economy and is provided for as part of the expenditure plan of the government.

Over the years government has grown too big. It has engaged in commercial activities through its Crown corporations. Many of these activities result in the provision of goods or services which could be provided more cheaply or more effectively by the private sector. No useful purpose is served by government continuing in these activities. In other cases significant rationalization of the activities of Crown corporations would lead to better and cheaper services. The government has also made a number of investments which do little to foster economic development and yield no significant return to the taxpayer. The government is seeking to rationalize and reduce such activities. Thus, another essential element of the government's strategy for renewal is the privatization of some activities and the rationalization of others.

Not only must the government rationalize, improve and reconfigure its programs and Crown corporations, it must also manage its own resources more effectively. To achieve both cost reductions and more efficient administration, cash can be better managed, excess property disposed of, personnel and overhead costs reduced, and in some cases costs of operations recovered on a businesslike basis. Through better management of its own resources, the government can maintain the quality of services while reducing costs.

A Ministerial Task Force on Program Review under the chairmanship of the Deputy Prime Minister is in the process of recommending changes to accomplish improved effectiveness, rationalization and reduction of the cost of many government programs. A formal status report *New Management Initiatives: Initial Results from the Task Force on Program Review* is tabled with this budget.

In the process of reconfiguring non-statutory programs to promote growth, or of improving the management of the government's own resources, significant savings can be realized and a significant contribution can be made to deficit reduction. However, non-statutory expenditures (excluding defence and Official Development Assistance) represented about 40 per cent of program expenditures in 1984-85. Thus, to achieve a large reduction of expenditures over the medium term requires that the growth of statutory expenditures – that is, primarily transfers to persons and the provincial governments – be reduced as well.

The government's objective in reducing these expenditures is to realize significant savings in a fair and balanced way, and in a manner which least affects those in greatest need. To accomplish this the government intends to spread these reductions over time so that individuals and provinces can plan their adjustment to slower growth in transfers in a measured and reasoned way.

As the government is committed to maintaining Canada's contribution to the Western Alliance, real expenditures on defence will grow over the medium term. The efficiency and effectiveness of these expenditures will be improved so that Canada plays her full role abroad.

Finally, the government remains committed to assist the development of the poorest nations of the world. Expenditures on Official Development Assistance will continue to increase throughout the decade to meet the target of 0.6 per cent of GNP by the end of the 1980s.

November Expenditure Changes

In November the government began the task of reorienting its expenditure programs to restrain overall expenditure growth and redirect support to the most pressing economic and social priorities. For 1985-86, an estimated $2.2 billion was trimmed from energy programs, housing and broadcasting subsidies, industrial grants, and the foreign aid and defence programs, among others. A further $0.6 billion of reductions in non-budgetary expenditures was also implemented. Government overhead was pared by management initiatives estimated to save an additional $1.0 billion in 1985-86, and policy reserves were reduced by $0.3 billion.

A number of measures were also taken to assist primary producers, to improve employment and training programs, to improve benefits for veterans and to extend the eligibility for spouses' allowances. These actions increased expenditures by an estimated $1.5 billion for 1985-86.

On balance, therefore, the first steps of the expenditure strategy taken in November resulted in net budgetary expenditure reductions and increased cost recovery of $2.0 billion in 1985-86, growing to $2.8 billion in 1986-87 and $3.5 billion by 1990-91.

Expenditure Changes Since November

With this budget, further expenditure changes have been implemented resulting in net additional savings of about $1.8 billion this fiscal year and $2.5 billion next year, growing to $7.8 billion by 1990-91. Details of these expenditure changes are provided in the *Budget Papers* document and are summarized in Table 2.1. The main elements are highlighted below in the sections that follow.

Petroleum Incentive Payments: As a result of the Western Energy Accord, the payments under the petroleum incentives program will be terminated, producing substantial savings which will grow to over $900 million by 1990-91.

Major Program Changes: To rationalize transportation services in Canada and make the best use of limited resources, transportation subsidies will be reduced by $75 million this year, $200 million next year and $600 million by 1990. Cost

Table 2.1

Expenditure Reduction and Cost-Recovery Measures[1]

	Estimated impact in		
	1985-86	1986-87	1990-91
	(billions of dollars)		
A. **Measures announced in November 1984**			
Program reductions	2.2	2.1	2.1
Management initiatives	1.3	1.1	1.9
Gross expenditure reductions	3.5	3.2	4.0
Expenditure increases	1.5	0.4	0.5
Net expenditure reductions	2.0	2.8	3.5
B. **Measures taken since November 1984**			
Petroleum incentive payments	–	0.8	0.9
Program reductions	0.5	0.7	1.0
Management initiatives	1.5	1.7	2.3
Transfers to persons	–	0.3	2.0
Transfers to other levels of government	–	–	2.0
Gross expenditure reductions	2.0	3.5	8.2
Expenditure increases	0.2	1.0	0.4
Net expenditure reductions	1.8	2.5	7.8
C. **Reduction in debt charges**	0.2	0.8	4.5
D. **Total expenditure reductions**	4.0	6.1	15.8

[1] For details see the *Budget Papers*.

recovery will be increased and in particular the operation of VIA Rail in the Windsor-Quebec City corridor will move towards full cost recovery. In keeping with the philosophy of improving the operation of markets and removing the heavy hand of government from decision-making by entrepreneurs and businesses, grants and other subsidies to producers will be reduced. Industrial subsidies will be reduced by $100 million this year and $150 million next year; agricultural subsidies will be reduced by $50 million each year. Operations of AECL will be rationalized and profitable activities commercialized. The heavy water plants will be closed. In keeping with the government's philosophy to provide adjustment assistance, a major adjustment program for the Cape Breton region will be put in place. These program changes along with others described in the *Budget Papers* will generate savings of $0.5 billion in 1985-86, $0.7 billion next year, and about

$1 billion by 1990-91. Finally, further reflecting the commitment of the government to help individual Canadians adapt to changing circumstances, an additional $900 million will be allocated for the new training and employment development programs in 1986-87.

Management Initiatives: During the coming years the government will realize significant savings through more businesslike management of government resources. Initial substantial savings will be obtained by improved management of the government's cash balances and those of Crown corporations. By taking careful stock of requirements for real property and disposing of property surplus to the government's real needs, over $400 million will be realized over the next two years. Overhead will be gradually reduced through rationalization of operations and reduced provision for contingencies. The public service will be reduced by 2 per cent next year and by a further 1 per cent each year to the end of the decade. This reduction, which will lead to a more streamlined operation of government and greater productivity, will be accomplished with minimum disruption of service to the public. In addition, it is the government's intention to place public service pensions on a fully-funded basis with no taxpayer subsidy. Additional measures will also be taken to enhance cost recovery. These measures and others described in detail in Part III of the *Budget Papers* will result in savings of about $1.5 billion this year, increasing to $1.7 billion next year and about $2.3 billion by 1990-91.

These program changes and management initiatives will result in an absolute decline in non-statutory program expenditures (excluding defence and Official Development Assistance) of about $1 billion over the next two years, the first decline in these expenditures recorded in over two decades. By 1990-91 these expenditures will account for only 38 per cent of program expenditures compared to about 40 per cent last year.

Because these expenditures represent only about 40 per cent of total program expenditures, significant reduction of the deficit requires reduction in statutory transfer programs as well. For this reason the government has also sought to reduce transfers to persons and other levels of government.

Table 2.2

Projections of Public Debt Charges and Program Expenditures as a Percentage of Total Expenditures

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[2]	1990-91[2][3]
Public debt charges	22.4	24.7	26.3	28
Program expenditures	77.6	75.3	73.7	72
Total	100.0	100.0	100.0	100

[1] Preliminary.
[2] Forecast.
[3] Based on the mid-range projection. See *Canada's Economic Prospects, 1985-1990: The Challenge of Economic Renewal.*

Major Transfers to Persons: Over the last decade, statutory transfer payments to persons (old age security, the guaranteed income supplement, the spouses' allowance, the family allowance and unemployment insurance payments) have grown more rapidly than other federal program expenditures. To slow the growth in these transfers and to minimize the impact of this slowing on Canadians most in need, the indexation factor used for family allowances and old age security payments will be based on the increase in the consumer price index (CPI) minus three percentage points for 1986 and subsequent years instead of the full CPI increase. Recipients of these transfers will be protected from rapid increases in inflation but will no longer receive compensation for inflation as measured by the CPI below 3 per cent per year. Those receiving the guaranteed income supplement will continue to have payments indexed to the full rate of inflation as measured by the CPI. The spouses' allowance will continue to provide income-tested benefits equivalent to OAS and GIS combined. The estimated savings from the modification of the indexation formulas for old age security and family allowance programs are minimal this year but grow to about $2 billion by 1990-91. No changes in unemployment insurance benefits are being made at this time but a major review of this program is being initiated. Pending completion of this review, unemployment insurance premiums for employers and employees will be frozen at their 1985 levels.

Major Transfers to Provinces: These payments accounted for approximately 23 per cent of program expenditures in 1984-85. To achieve a balanced package of expenditure reductions and spread the burden of expenditure reduction fairly, the government will be seeking reduction in transfers to provinces of about $2 billion by the end of the decade. Even with this reduction, major transfers to the provinces will grow significantly and these payments will represent a slightly higher share of program expenditures in 1990-91 than they did in 1984-85 (see Table 2.3).

Table 2.3

Major Components of the Expenditure Projections as a Percentage of Program Expenditures

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[2]	1990-91[2][3]
Major transfers to persons	21.7	22.4	22.8	21.0
Major transfers to provincial governments	22.9	23.1	24.2	23.5
Defence	11.4	11.9	12.5	13.5
Official Development Assistance	2.7	2.6	3.1	4.0
All other expenditures	41.3	40.0	37.4	38.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

[1] Preliminary.
[2] Forecast.
[3] Based on the mid-range projection. See *Canada's Economic Prospects, 1985-1990: The Challenge of Economic Renewal.*

Summary

Since last September all programs have been reviewed. The total impact of discretionary changes announced since September – including the induced savings on public debt charges – will be to reduce expenditures by $4.0 billion in 1985-86, $6.1 billion in 1986-87, and by approximately $16 billion by 1990-91. By increasing program efficiency, reducing government overhead and improving employment training programs, this expenditure strategy will strengthen the climate for economic growth and job creation in the years to come.

3. The Revenue Plan

The tax measures in this budget have been designed with four primary objectives in mind:

- to provide additional incentives for entrepreneurship and risk-taking;
- to improve the fairness of the tax system;
- to help reduce the deficit in the short run through the imposition of temporary surtaxes; and
- to help reduce the budgetary deficit in the medium term.

To create new jobs and raise the real incomes of Canadians, Canada requires a strong, adaptive and innovative business sector. Individual Canadians, farmers and business people must be willing to invest and take risks in the creation of new products and services, the use of new techniques, and the development of new processes to produce goods and services better and more efficiently. The first objective of the revenue plan is to put in place a tax structure that will provide greater reward to Canadians willing to invest their savings in Canada's future. To meet this objective, individual Canadians will be granted a lifetime exemption from tax on capital gains of $500,000. Smaller research and development (R&D) companies, which as a group have a particularly difficult time attracting risk capital, will be assisted through the refund of the whole of the 35-per-cent tax credit they earn on the first $2 million of R&D undertaken. Measures are also being put in place to encourage pension funds to make greater investments in equity of smaller businesses and to encourage individual workers to invest in small and medium-size enterprises through the Solidarity Fund in Quebec or similar funds, sponsored by labour organizations, that may be established in other provinces. Finally, the special taxes on the oil and gas sector of the economy are being phased out so that this sector can make its full contribution to growth, jobs and investment.

The second objective of the revenue plan is to improve the fairness of the tax system to ensure that all Canadians bear their fair share of the tax burden while at the same time lightening the top-heavy system of tax incentives whereby the government tries to tell Canadians what to do with their investments. Thus, a number of tax incentives are being removed from the personal income tax system, a minimum tax is being proposed to commence in taxation year 1986, the rules governing the tax treatment of registered retirement savings plans (RRSPs) and pension contributions are being amended to treat contributions to all types of plans in a fair and consistent way, and income-splitting by way of interest-free loans among family members will be ended. Changes will also be made over three

years in the child tax credit and dependants' exemptions to provide greater support to lower-income families. The sales tax base will be broadened. Finally, discussion papers are being tabled which propose changes aimed at making the corporate tax system fairer, effective in supporting growth, and neutral in its impact on corporate groups.

The third and fourth objectives of the revenue plan are to help reduce the budgetary deficit in both the short and the medium term. The current deficit has arisen both because federal expenditures have increased as a proportion of GNP and because revenues have fallen as a proportion of GNP. Federal budgetary revenues fell from 18.7 per cent of GNP in 1974-75 to 14.7 per cent in 1979-80 and have risen only marginally to 15.2 per cent by 1984-85. Thus, over a decade when federal expenditures rose by about four percentage points of GNP, federal revenues declined by 3 ½ percentage points.

While it is the plan of the government to reduce expenditures by an amount equivalent to about 2 ½ per cent of GNP by 1990-91, because of past declines in federal revenues it will not be possible to correct the fiscal imbalance solely through expenditure action. Thus, this budget proposes a number of measures that will slowly increase federal budgetary revenues as a percentage of GNP by somewhat more than half a percentage point by the end of the decade. These measures will be balanced and spread across all major revenue sources. However, because the revenue generated by these measures grows only slowly, a temporary surtax will be placed on larger corporations and higher-income individuals in 1985 and 1986 to augment revenues in the current and next fiscal years.

The net effect of these revenue measures is to generate estimated revenue increases of $0.2 billion this year, $1.8 billion next year and about $4 billion by 1990-91. The calculation of the direct impact of these measures by the end of the decade is sensitive to the economic scenario used; the numbers above are based on the "mid-range" case as described in *Canada's Economic Prospects, 1985-1990: The Challenge of Economic Renewal*.

The remainder of this chapter gives a brief summary of the revenue measures in this budget. More detailed information on the individual measures is contained in the *Budget Papers* and in the *Notices of Ways and Means Motions*. The estimated revenue impacts of the main tax measures are provided, on a fiscal year basis, in Tables 3.1 and 3.2.

Measures Affecting the Personal Income Tax

There are several important modifications to the personal income tax system that are proposed in this budget. Four specific changes will provide substantial additional net revenues:

- the change of the indexation factor for exemptions, deductions and tax brackets from full indexation to the CPI to modified indexation consisting of changes to the CPI minus 3 percentage points;

Table 3.1

New Tax Measures With Major Impacts on Budgetary Revenue: 1985-86 and 1986-87

	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)	
Personal income tax		
Modified indexation	80	570
Surtax on basic federal tax	60	550
Elimination of the federal tax reduction	80	490
Elimination of the RHOSP deduction	–	80
Capital gains exemption	–300	–600
Modification to pension and RRSP limits	–	–40
All other changes	–5	–35
Net personal income tax changes	–85	1,015
Corporate taxes		
5-per-cent surtax	175	285
Eliminate stacking of grants and credits	30	55
Tax on chartered banks and trust companies	10	100
Elimination of scientific research tax credit	–	100
Small business bond extension	–	–10
Refundability of R&D investment tax credit	–	–125
Extension of special regional investment tax credit	–5	–25
Phase-out of petroleum and gas revenue tax	–125	–920
Net corporate income tax changes	85	–540
Sales and excise taxes		
Sales tax base broadening	275	510
1-per-cent increase in sales tax rates	80	990
Alcohol and tobacco excise tax changes	200	240
Motive fuels tax increase	395	930
Elimination of Canadian ownership special charge	–460	–920
Elimination of oil export charge	–240	–370
Net sales and excise tax changes	250	1,380
Other tax measures		
Extension of withholding tax exemption	–	–60
Total of all revenue measures	250	1,795

Table 3.2

Projected Impact of Tax Measures on Major Sources of Revenue in 1990-91

	1990-91[1]
	(billions of dollars)
Personal income tax	4.1
Corporate taxes	–2.2
Sales and excise taxes	2.6
Other tax measures	–0.4
Total tax measures	4.1

[1] Based on the mid-range case. See *Canada's Economic Prospects, 1985-1990: The Challenge of Economic Renewal.*

- the temporary surtax, for a period of 18 months commencing July 1, 1985, of 5 per cent on basic federal tax in excess of $6,000 and a further 5 per cent on basic federal tax in excess of $15,000;
- the elimination of the federal tax reduction in taxation year 1986; and
- the elimination of the registered home ownership savings plan (RHOSP) deduction effective May 23, 1985.

Taken as a group, these measures are estimated to yield additional revenues of $0.2 billion in 1985-86, $1.7 billion in 1986-87 and slightly more than $5 billion by 1990-91.

Among the personal income tax measures that have the effect of reducing revenues, the major ones are the capital gains tax exemption and the modification to pension contribution and RRSP limits. Both measures are to be phased in gradually, with very substantial revenue impacts by the end of the decade. Other revenue-reducing changes include the exemption for interest-free relocation housing loans, the broadening of the disability deduction, and the tax credit for purchases of shares of labour-sponsored venture capital corporations.

The changes to the child benefit system have a relatively small estimated revenue cost in 1986-87 and imply a similarly small net revenue increase by the end of the decade. This pattern reflects the staged increase in the child tax credit, beginning in taxation year 1986, offset by the phased reduction of the child tax exemption. The exemption for dependants over the age of 17 is also being reduced in line with the exemption for younger children.

The estimated net impact of the tax measures is a revenue decrease of $85 million this year and an estimated revenue increase of about $1 billion next year. By the end of the decade the net personal income tax increase is estimated to be roughly $4 billion. (See Tables 3.1 and 3.2.)

Measures Affecting Corporate Taxes

The corporate income tax system is affected by several important proposed changes which, taken as a group, will yield higher net revenues of about $85 million this year and will reduce revenues by about $550 million next year. The major corporate tax increases are the temporary 5-per-cent surtax which applies to all corporations except those qualifying for the small business tax rate, the tax on the capital of chartered banks and trust companies, and the change to the treatment of government grants for purposes of claiming the investment tax credit. In addition, the termination of the scientific research tax credit will provide major revenue savings. The revenue-reducing measures include the extension of the small business bond provisions, which were to expire at the end of 1985; the provision of refundability for the 35-per-cent research and development investment tax credit for small R&D companies; and the extension of the special regional investment tax credit. In addition, the gradual phase-out of the Petroleum and Gas Revenue Tax as provided for in the Western Energy Accord will provide major new incentives for exploration and development by corporations in the energy sector.

Measures Affecting Sales and Excise Taxes

The major tax measures include the broadening of the sales tax base to include commodities previously exempt and an increase in the sales tax rates, including the extension of the current sales tax rates beyond 1988, when they were scheduled to decline by one percentage point. Excise taxes on alcohol and tobacco are to be increased effective May 23, 1985, but the impact of these increases will be partially offset by the elimination of the automatic indexation provisions of the tax rates applying to these commodities. The 2 cents-per-litre increase on all motive fuels effective September 3, 1985 will provide about $400 million of additional revenues this year and about $900 million per year subsequently. The other major tax changes in this category are the elimination of the Canadian Ownership Special Charge and the Oil Export Charge. The first of these measures substantially offsets the fiscal impact of the motive fuels tax increase, while the other is a reflection of oil price decontrol. In total, revenues are estimated to be higher by $250 million in 1985-86, $1.4 billion in 1986-87 and about $2.6 billion by the end of the decade as a result of these measures.

4. The Fiscal Projections for 1985-86 and 1986-87

This chapter summarizes the projected path of the government's budgetary position over this year and next. The first section of the chapter provides an overview of the key economic assumptions and of the summary statement of the government's transactions. Subsequent sections of the chapter provide detailed information on the projections for budgetary expenditures, budgetary revenues and for the non-budgetary transactions. The chapter also notes how the fiscal outlook has changed from that presented in the November 1984 Economic and Fiscal Statement. The final section summarizes the government's estimated financial requirements and borrowing authority needs for 1985-86.

Overview of the Fiscal Projections

The fiscal projections are based on the economic projections discussed in *Canada's Economic Prospects, 1985-1990: The Challenge of Economic Renewal.* These economic projections are summarized in Table 4.1.

Table 4.1

The Economic Projections

	1984	1985	1986
	(percentage change)		
Gross national product			
Value	7.8	6.7	7.0
Volume	4.7	3.1	2.4
Price	3.0	3.6	4.5
Consumer price index	4.4	4.1	4.2
Average wage rate	3.7	4.0	4.0
Labour force	1.8	1.7	1.8
Employment	2.5	2.1	2.1
Unemployment rate (fourth quarter, per cent)	11.1	10.7	10.3
Personal income	7.0	6.8	5.9
Corporate profits	21.3	12.1	15.8
90-day commercial paper rate (per cent)	11.2	10.5	10.0

Table 4.2

Summary Statement of Transactions,[1] 1983-84 to 1986-87 (Fiscal Years)

	1983-84	1984-85[2]	1985-86[3]	1986-87[3]
	(millions of dollars)			
Budgetary transactions				
Revenues	57,130	63,814	71,245	76,950
Expenditures	-88,915	-99,612	-105,000	-109,690
Deficit	-31,785	-35,798	-33,755	-32,740
Non-budgetary transactions				
Loans, investments and advances	-672	-29	-190	-270
Specified purpose accounts	4,400	4,215	5,400	6,405
Other transactions	2,975	1,960	500	1,845
Net non-budgetary receipts	6,703	6,146	5,710	7,980
Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)	-25,082	-29,652	-28,045	-24,760
Budgetary revenues				
Percentage change	2.0	11.7	11.6	8.0
Percentage of GNP	14.6	15.2	15.9	16.0
Budgetary expenditures				
Percentage change	11.1	12.0	5.4	4.5
Percentage of GNP	22.8	23.7	23.4	22.8
Program expenditures	70,769	77,308	79,045	80,825
Percentage change	12.3	9.2	2.2	2.3
Percentage of GNP	18.1	18.4	17.6	16.8
Public debt charges	18,146	22,304	25,955	28,865
Percentage change	6.9	22.9	16.4	11.2
Percentage of GNP	4.6	5.3	5.8	6.0
Budgetary deficit				
Percentage of GNP	8.1	8.5	7.5	6.8
Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)				
Percentage of GNP	6.4	7.0	6.2	5.2
Net public debt				
Billions of dollars	154.5	190.3	224.1	256.8
Percentage of GNP	39.6	45.2	49.9	53.4
GNP (billions of dollars)	390.3	420.8	449.2	480.7

(1) Budgetary revenues are defined to include gross proceeds from the Canadian Ownership Special Charge. This contrasts with the treatment in the public accounts where the proceeds are classified as specified purpose accounts receipts. The difference in accounting treatment has no impact on financial requirements.

(2) Preliminary.

(3) Forecast.

Given these economic assumptions and the policy measures announced in the November 1984 Economic and Fiscal Statement and this budget, the fiscal projections, as summarized in Table 4.2, show budgetary deficits of $33.8 billion in 1985-86 and $32.7 billion in 1986-87. If interest rates were to average 9 per cent in 1986 instead of the 10 per cent projected, the deficit would be about $1.0 billion lower in 1986-87. Budgetary expenditures are projected to grow more slowly than GNP in both years, resulting in a decline of about one percentage point in the expenditure-to-GNP ratio over the two-year period. The major growth component within budgetary expenditures is public debt charges, which are projected to increase 16.4 per cent this year and 11.2 per cent next year. Program expenditures are projected to increase by slightly more than 2 per cent in both years, the lowest rates of increase in almost two decades. Budgetary revenues are projected to increase by 11.6 per cent this year and 8.0 per cent in 1986-87. These increases reflect the projected continuation of the economic recovery, with the associated growth in tax bases, and the revenue-enhancing measures of the present budget.

The Expenditure Projections

This section provides an overview of the government's expenditure projections for 1985-86 and 1986-87. The expenditure plan for 1985-86 was first presented to Parliament in February 1985 in Part I of the Main Estimates. This section updates that plan for 1985-86 in light of the budget measures and revised economic projections, and extends it to 1986-87.

Over the five-year period ending in 1984-85, budgetary expenditures grew considerably faster than the economy as a whole. As a percentage of GNP, budgetary expenditures increased from 19.0 per cent in 1979-80 to an estimated 23.7 per cent in 1984-85. In part the large increase in budgetary expenditures reflected the effects of the 1981-1982 recession on cyclically-sensitive programs, such as the government's contribution to the unemployment insurance account. As well, increases in interest rates over the period 1979 to 1982, coupled with a rising stock of debt, resulted in substantially higher public debt charges. Finally, a number of discretionary measures, the largest being the Special Recovery Capital Projects program, were introduced during this period, adding further to the growth in budgetary expenditures.

Table 4.3

The Budgetary Expenditure Framework by Envelope

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)			
Economic and Regional Development	12,077	13,360	12,150	9,865
Social Development	38,890	42,614	45,025	46,735
Services to Government	3,600	4,061	3,640	3,410
Parliament	178	196	200	205
Defence	7,972	8,782	9,385	10,105
External Affairs and Aid	2,074	2,310	2,315	2,635
Fiscal Arrangements	5,978	5,985	5,945	6,190
Reserves net of estimated lapse[1]	0	0	385	1,680
Program expenditures	70,769	77,308	79,045	80,825
Public debt charges	18,146	22,304	25,955	28,865
Total expenditures	88,915	99,612	105,000	109,690
Percentage of program expenditures		(per cent)		
Economic and Regional Development	17.1	17.3	15.4	12.2
Social Development	55.0	55.1	57.0	57.8
Services to Government	5.1	5.3	4.6	4.2
Parliament	0.3	0.3	0.3	0.3
Defence	11.3	11.4	11.9	12.5
External Affairs and Aid	2.9	3.0	2.9	3.3
Fiscal Arrangements	8.4	7.7	7.5	7.7
Reserves net of estimated lapse[1]	0.0	0.0	0.5	2.1
Program expenditures	100.0	100.0	100.0	100.0
Percentage of total expenditures				
Program expenditures	79.6	77.6	75.3	73.7
Public debt charges	20.4	22.4	24.7	26.3
Total expenditures	100.0	100.0	100.0	100.0

[1] This component is the net amount for reserves and the estimated lapse. The reserves provide a contingency for unanticipated expenditures whereas the lapse is the portion of appropriated funds that is projected not to be expended.

Table 4.4

Budgetary Expenditure Projections

	1983-84	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[2]
		(millions of dollars)		
Public debt charges	18,146	22,304	25,955	28,865
Major statutory programs				
Unemployment insurance contributions	2,854	2,970	2,755	2,925
Family allowances	2,327	2,418	2,490	2,500
Old Age Security, guaranteed income supplement and spouses' allowance	10,406	11,423	12,465	12,985
Established Programs Financing	7,622	8,616	8,940	9,805
Canada Assistance Plan	3,288	3,643	4,015	4,195
Equalization	5,358	5,395	5,315	5,530
Defence	7,972	8,782	9,385	10,105
Official Development Assistance	1,781	2,070	2,070	2,425
Other expenditures	29,161	31,991	31,610	30,355
Budgetary expenditures	88,915	99,612	105,000	109,690
		(percentage of GNP)		
Public debt charges	4.6	5.3	5.8	6.0
Major statutory programs				
Unemployment insurance contributions	0.7	0.7	0.6	0.6
Family allowances	0.6	0.6	0.6	0.5
Old Age Security, guaranteed income supplement and spouses' allowance	2.7	2.7	2.8	2.7
Established Programs Financing	2.0	2.0	2.0	2.0
Canada Assistance Plan	0.8	0.9	0.9	0.9
Equalization	1.4	1.3	1.2	1.2
Defence	2.0	2.1	2.1	2.1
Official Development Assistance	0.5	0.5	0.5	0.5
Other expenditures	7.5	7.6	7.0	6.3
Budgetary expenditures	22.8	23.7	23.4	22.8

[1] Preliminary.
[2] Forecast.

Although final results for 1984-85 will not be available until the audited financial statements are presented in the fall, budgetary expenditures are currently estimated to have been $99,612 million, or $363 million less than was estimated in the November 1984 Economic and Fiscal Statement.

In the November 1984 statement, the government implemented a major expenditure reduction program affecting the fiscal years 1985-86 and beyond. In this budget, additional expenditure reduction measures have been announced. These measures, coupled with continuing economic growth and some modest declines in interest rates, imply substantially slower growth in government expenditures.

Details of budgetary expenditures are set out first by envelope in Table 4.3 and then by major program in Table 4.4. The first panel of Table 4.3 sets out the expenditures by envelope for the period from 1983-84 to 1986-87. In the other panel of Table 4.3 expenditures by envelope are expressed as a percentage of program expenditures – that is, total expenditures less public debt charges – thereby giving an indication of the evolution of government spending priorities by envelope over time.

The changes in the shares of total program expenditures in the various envelopes are a reflection of government initiatives taken in the November 1984 Economic and Fiscal Statement and in this budget. The Economic and Regional Development envelope grew during 1983-84 and 1984-85 and is projected to decline in both 1985-86 and 1986-87. The declines in the latter two years are primarily a reflection of the elimination of the petroleum compensation account, following a year of substantial deficit in the account, and of the expenditure reduction measures since last September. In 1986-87 the expenditure reduction measures account for virtually all of the decrease, with the reduction in petroleum incentive payments alone accounting for $0.8 billion of the decline.

The Social Development envelope is projected to show moderate growth, partly in response to the gradual improvement in the economy and partly as a result of the modification to the indexing formulas for transfer payments to persons. With a continued improvement in the economic environment the government's contribution to the unemployment insurance program is projected to decline in 1985-86 and to record only modest growth in 1986-87 as indicated in Table 4.4.

The growth in the Services to Government envelope has been significantly curtailed by both the expenditure cuts announced in November 1984 and the cuts announced in this budget. Like the Economic and Regional Development envelope, this envelope is projected to decline in 1985-86 and 1986-87.

The government has indicated a high priority in the Defence and the External Affairs and Aid areas. Accordingly, the envelopes are projected to increase relative to total program expenditures.

The Fiscal Arrangements envelope is projected to continue at a level similar to that of 1984-85 due in part to the supplementary payments announced earlier this year for equalization, which is the single largest component of the envelope. The year-to-year growth pattern of this envelope is also affected by prior years' adjustment payments in 1984-85.

The government has imposed restraints over a wide range of programs and thus all envelopes will be affected by the restraint posture in the medium term. However, the impact of the restraint measures does not take effect at the same rate in each envelope. The modified indexation formulas announced by the government will have only a marginal dollar impact in 1985-86 but a much more pronounced impact in the medium term. Likewise the major transfer programs to the provinces, many of which are in the Social Development envelope, are not affected by the cuts in the early years, as the reductions will take effect later in the decade.

Comparison with the November 1984 Economic and Fiscal Statement

Table 4.5 provides a summary of the changes to budgetary expenditures since the November 1984 Economic and Fiscal Statement. The net impact of the policy initiatives and expenditure reductions announced in November was to reduce the level of expenditures in both 1985-86 and 1986-87. Since November, the changed outlook for economic activity and especially for interest rates has resulted in significant increases to the projections for public debt charges and for certain statutory programs, such as the government's contribution to unemployment insurance.

The Revenue Projections

Generally, the flow of federal revenues reflects a combination of the growth in the underlying tax bases and changes in the parameters of the tax system. The sharp slowdown in the growth of budgetary revenues in 1982-83 and 1983-84 reflected to a large extent the severe economic recession in 1981 and 1982 and the relatively slow economic growth that characterized the early stages of the recovery. Budgetary revenues increased by only 2.0 per cent in 1983-84. Declining world oil prices and weak energy demand contributed to declines in the revenue flow from most of the energy-related taxes, with the exception of the petroleum and gas revenue tax. However, the most important contributors to the slow growth in total budgetary revenues in 1983-84 were the personal and corporate income tax categories, which account for approximately 60 per cent of total budgetary revenues. In 1983-84 the flow of revenue from the personal and corporate income taxes increased only 2.4 per cent and 2.1 per cent, respectively.

Table 4.5

Major Changes to Budgetary Expenditures
Since the November 1984 Economic and Fiscal Statement

	1984-85	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)		
November 1984 status quo level	99,935	106,642	108,852
November 1984 expenditure measures[1]	40	-1,674	-2,953
Changes due to economic factors			
Public debt charges	-356	610	3,730
Unemployment insurance	87	473	901
Other	-94	138	1,678
Sub-total	-363	1,221	6,309
May 1985 budget measures[1]			
Expenditure increases	-	228	995
Expenditure reduction	-	-1,417	-3,513
Net reduction measures[1]	-	-1,189	-2,518
May 1985 budget level	99,612	105,000	109,690

[1] The figures in this table differ from those presented in Table 1.1 as some of the cost-recovery measures included in Table 1.1 have been classified as non-tax revenues.

In the fiscal year just ended, preliminary estimates indicate that total budgetary revenues increased 11.7 per cent. This increase resulted from substantial growth in corporate income tax and indirect tax revenues, reflecting the continuation of strong increases in corporate profits and the increase on October 1, 1984 of the manufacturers' sales tax. Personal income tax revenues are estimated to have increased 7.2 per cent in 1984-85.

In 1985-86 budgetary revenues are projected to increase 11.6 per cent, resulting from the continued expansion in the underlying tax bases and the revenue-increasing measures introduced in this budget and previous budgets. Budgetary revenues are expected to grow less rapidly in 1986-87, as the impacts of the proposed revenue-increasing measures in this budget are offset to some extent by the decline in energy-related revenues due to the elimination of the Canadian Ownership Special Charge and the Oil Export Charge.

Personal Income Tax: Preliminary indications are that personal income tax revenues increased 7.2 per cent in 1984-85. They are projected to increase 12.0 per cent in 1985-86 and 12.7 per cent in 1986-87. As a percentage of GNP, personal income tax revenues are projected to increase from 6.9 per cent in 1984-85 to 7.6 per cent in 1986-87.

Table 4.6

Budgetary Revenue Projections

	1983-84	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[2]
	(millions of dollars)			
Personal income tax	26,967	28,913	32,370	36,490
Corporate income tax	7,286	9,475	10,995	11,920
Petroleum and Gas Revenue Tax	2,009	2,426	2,240	1,420
Non-resident tax	908	1,025	1,185	1,175
Sales tax	6,660	7,734	9,085	10,565
Customs import duties	3,380	3,858	3,940	3,835
Gasoline excise tax	386	417	840	1,375
Other excise taxes and duties	2,111	2,292	2,680	2,935
Other energy taxes	1,640	1,285	540	0
Miscellaneous tax	126	105	150	160
Total tax revenue	51,473	57,530	64,025	69,875
Return on investments	4,746	5,200	5,875	5,405
Other non-tax revenue	911	1,084	1,345	1,670
Total non-tax revenue	5,657	6,284	7,220	7,075
Total budgetary revenue	57,130	63,814	71,245	76,950
	(percentage of GNP)			
Personal income tax	6.9	6.9	7.2	7.6
Corporate income tax	1.9	2.3	2.4	2.5
Petroleum and Gas Revenue Tax	0.5	0.6	0.5	0.3
Non-resident tax	0.2	0.2	0.3	0.2
Sales tax	1.7	1.8	2.0	2.2
Customs import duties	0.9	0.9	0.9	0.8
Gasoline excise tax	0.1	0.1	0.2	0.3
Other excise taxes and duties	0.5	0.5	0.6	0.6
Other energy taxes	0.4	0.3	0.1	0.0
Miscellaneous tax	0.0	0.0	0.0	0.0
Total tax revenue	13.2	13.7	14.3	14.5
Total non-tax revenue	1.4	1.5	1.6	1.5
Total budgetary revenue	14.6	15.2	15.9	16.0

[1] Preliminary.
[2] Forecast.

Over the last two years, personal income tax revenues have been considerably weaker than expected. Several reasons have been identified which help explain this weakness in personal income tax revenue growth. These include a shift in the relationship between assessed income for tax purposes and total personal income, a greater-than-expected use of personal exemptions, deductions and tax credits, a decline in the ratio of tax collected to tax owed, and a shift in the distribution of employment.

The government has taken steps to alleviate the negative impact of some of these factors. Specifically, in the November 1984 Economic and Fiscal Statement additional resources were directed towards increasing the collection of taxes outstanding, while in this budget the scientific research tax credit, a tax incentive which has resulted in a significantly greater revenue loss than expected, has been eliminated. Other major factors contributing to the weakness in the growth of personal income tax revenues reflect the impact of the 1981-1982 recession. These effects appear to have been of a temporary nature, and they are not expected to continue to weaken revenue growth in the years ahead.

Corporate Income Tax: The outlook for corporate income tax revenues is determined primarily by the projected profile for corporate profits. The corporate income tax is the most volatile revenue component. This, in turn, is a reflection of the cyclical sensitivity of corporate profits. Corporate income tax revenues are estimated to have increased 30.0 per cent in 1984-85, and are projected to increase 16.1 per cent in 1985-86 and 8.4 per cent in 1986-87. The relatively strong growth in 1984-85 and 1985-86 is a reflection of the post-recession rebound in corporate profits experienced in 1983 and 1984. In 1986-87 the flow of revenue from the corporate income tax is projected to moderate somewhat, as the growth in corporate profits is expected to decline significantly from the strong pace experienced over the previous two years. As a percentage of GNP, corporate income tax revenues are projected to increase from 2.3 per cent in 1984-85 to 2.5 per cent in 1986-87.

Sales Tax: Revenue from the federal sales tax reflects the applicable tax rates and the growth in the underlying tax bases which comprise expenditures on several categories of consumer and business goods. The federal sales tax is applied to the manufacturers' selling price in the case of domestic goods and to the duty-paid value in the case of imported goods. The sales tax represents the third largest revenue source, accounting for approximately 12 per cent of total budgetary revenues. The flow of revenue from the sales tax is projected to increase 17.4 per cent in 1985-86 and 16.3 per cent in 1986-87, following an estimated increase of 16.1 per cent in 1984-85. As a percentage of GNP, sales tax revenue is projected to increase from 1.8 per cent in 1984-85 to 2.2 per cent in 1986-87, reflecting the 1-per-cent increase that took effect on October 1, 1984 and the base-broadening measures and further rate increase proposed in this budget.

Customs Import Duties: Revenue from customs import duties consists mainly of *ad valorem* taxes on the importation of goods. In 1984-85 customs import duties are estimated to have increased 14.1 per cent, reflecting strong growth in imports of goods of approximately 25 per cent in 1984. Tariff rate reductions on

January 1, 1984 and January 1, 1985 served to moderate somewhat the growth in customs import duties. The tariff rate reductions were in accordance with the Multilateral Trade Negotiations agreement signed in 1979 which implies reductions of 4 to 5 per cent in the average effective tariff rate from 1980 through 1987. Noticeably slower growth is expected in 1985-86 as the growth in imports is assumed to moderate significantly and tariff rates decline further as scheduled. In 1986-87 revenues from customs import duties are projected to decline 2.6 per cent. As a percentage of GNP, customs import duties decline from 0.9 per cent in 1984-85 to 0.8 per cent in 1986-87.

Excise Duties and Taxes: Consumer spending on tobacco and alcohol products comprises a significiant part of the base for the excise taxes and duties. These taxes in the past were indexed in September of each year based on the previous 12 months' growth in the consumer price index. Over the next two years the total flow of revenue from these taxes is expected to exceed the growth in GNP, reflecting to a large extent the measures proposed in this budget. Specifically, increases in excise levies on tobacco and alcohol products increase the flow of revenues from these sources by an estimated $235 million in 1985-86 and an estimated $340 million in 1986-87. These increases are offset in part by the proposed elimination of the automatic indexation of the specific taxes on tobacco and alcohol. The proposed increase in the gasoline excise tax, as well as the proposed taxes on diesel and aviation fuels, are estimated to result in additional revenues amounting to $395 million in 1985-86 and $930 million in 1986-87.

Other Taxes: Total revenues from the remaining tax categories were about $4.8 billion in 1984-85 and are projected to be about $4.1 billion in 1985-86 and $2.8 billion in 1986-87. The major taxes in this group are the Petroleum and Gas Revenue Tax (PGRT), the non-resident withholding tax, and several smaller taxes. Revenues from the PGRT are expected to drop substantially by 1986-87 as this tax is gradually phased out. The Canadian Ownership Special Charge was also in this group in 1984-85 and its elimination also accounts for part of the decline in revenues in this category.

Non-Tax Revenues: Non-tax revenues consist of return on investments, refunds of previous years' expenditures, privileges, licenses and service fees, profits on bullion and coinage, premiums and discounts on exchange and miscellaneous non-tax revenue. Return on investments includes Bank of Canada profits, interest received on loans, investments and advances to such lending institutions as the Canada Mortgage and Housing Corporation and the Farm Credit Corporation, Exchange Fund profits and interest on government balances with the chartered banks.

In 1984-85 total non-tax revenues are estimated to have increased 11.1 per cent, largely reflecting higher Bank of Canada profits and interest receipts from the unemployment insurance account. The management and cost recovery initiatives introduced in this budget and in the November 1984 Economic and Fiscal Statement also imply a significant increase in non-tax revenues, especially in 1985-86.

Comparison with the November 1984 Economic and Fiscal Statement

Table 4.6 compares the current projections of federal budgetary revenues with those underlying the November 1984 status quo forecast. The changes between the two projections are divided into three categories: those attributable to the measures announced in November, those arising from changes to the forecasts of the various tax bases and/or revisions to the forecasting methodologies and assumptions resulting from new information, and those resulting from the tax and non-tax revenue measures introduced in this budget.

Table 4.7

Major Changes to Budgetary Revenues
Since the November 1984 Economic and Fiscal Statement

	1984-85	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)		
November 1984 status quo level	65,435	69,542	74,552
November revenue measures[1]	–37	508	585
Changes due to economic factors			
Personal income tax	–277	–307	–549
Corporate income tax	–1,031	–444	182
Petroleum and Gas Revenue Tax	69	50	–76
Sales tax	49	581	369
Customs import duties	50	236	7
Other tax revenues	–53	–103	12
Non-tax revenues	–391	122	–387
Sub-total	–1,584	135	–442
May 1985 budget measures[1]			
Tax revenue	–	250	1,795
Non-tax revenue	–	810	460
Net revenue increases	–	1,060	2,255
May 1985 budget level	63,814	71,245	76,950

[1] The figures in this table differ from those presented in Table 1.1 as some of the cost-recovery measures included in Table 1.1 have been classified as non-tax revenues.

The Non-Budgetary Transactions Projections

The government's net financial requirements are a reflection not only of its budgetary revenues and expenditures, but also of its non-budgetary transactions. Non-budgetary transactions include loans, investments and advances, specified purpose accounts, and other transactions. Net funds provided by, or required for, the non-budgetary transactions are subject to wide variations from year to year.

Non-budgetary transactions have normally provided a net source of funds to the government in recent years and thus have lessened the extent to which the government has needed to borrow on financial markets.

The underlying principle of classification as between budgetary and non-budgetary transactions is that transactions changing the net indebtedness of the government are classified as budgetary, while transactions involving the creation of offsetting financial assets or liabilities are non-budgetary. For example, a loan by the government increases financial assets since the recipient incurs an obligation to repay the loan. The creation of the asset for the government is offset either by a reduction in another asset (typically cash) or a corresponding increase in a financial liability (typically unmatured debt). The government maintains a number of non-budgetary specified purpose accounts that are either held in trust for third parties or are expected to be self-financing: the pension accounts for federal employees and the unemployment insurance account are examples. Other non-budgetary transactions include an adjustment to convert public debt charges from an accrual to a cash basis as well as a number of other adjustments with respect to accounts payable, cash-in-transit and outstanding cheques.

As seen in Table 4.8, the net funds provided to the government by the non-budgetary transactions are forecast to decline from $6.1 billion in 1984-85 to $5.7 billion in 1985-86, and to increase to about $8.0 billion in 1986-87.

Table 4.8

Non-Budgetary Transactions Projections

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[2]
	(millions of dollars)		
Loans, investments and advances	29	–190	–270
Specified purpose accounts			
Canada Pension Plan	322	230	240
Unemployment insurance	–921	625	760
Superannuation accounts	4,420	4,870	5,370
Other	394	–325	35
Sub-total	4,215	5,400	6,405
Other non-budgetary transactions			
Interest and debt accounts	1,126	375	1,750
Accounts payable and outstanding cheques	704	5	25
Other	130	120	70
Sub-total	1,960	500	1,845
Total non-budgetary receipts	6,146	5,710	7,980

(1) Preliminary.
(2) Forecast.

Loans, investments and advances are projected to increase from $29 million in 1984-85 to $190 million in 1985-86 and $270 million in 1986-87. The increase in 1985-86 primarily reflects increases in net requirements for the Canada Deposit Insurance Corporation.

Among the specified purpose accounts, three accounts are expected to provide major sources of funds to the government in 1985-86 and 1986-87. For the Canada Pension Plan account, most of the annual surplus is invested in provincial securities and does not show up as a non-budgetary source of funds. The amounts set out in Table 4.8 represent the increase in working capital requirements of the Canada Pension Plan. The unemployment insurance account gave rise to an estimated net requirement of $0.9 billion in 1984-85. Thereafter continued increases in employment are forecast to result in a net source of funds from the account in both 1985-86 and 1986-87. The balance in the superannuation accounts is projected to continue to provide a growing source of funds. As a result of the substantial growth of the public service from the Second World War through to the mid-1970s, there has been a considerable build-up in the employee pension accounts to provide for the retirement benefit entitlements that are accruing. Finally, the other specified purpose accounts are expected to yield a net requirement for funds in 1985-86, with the main reason for this requirement being increased payments to producers under the Western Grain Stabilization Account.

Other non-budgetary transactions are projected to provide a net source of funds. Funds provided from the increase in interest and debt accounts reflect the growth and composition of the federal debt. In most years, the increase in the interest and debt accounts is primarily attributable to the flow of interest on Canada Savings Bonds which accrues to individuals but is not paid until a later point in time. Approximately $1.5 billion of accrued interest in Series S33 comes due in 1985-86, resulting in a projected lower source of funds in that year. Accounts payable and outstanding cheques are estimated to have provided a significant source of funds in 1984-85 due to the lateness in the passage of Supplementary Estimates "C" and accelerated tax refund activity by Revenue Canada. The net funds from this source in the subsequent fiscal year are projected to be minimal.

Comparison with the November 1984 Economic and Fiscal Statement

Table 4.9 presents the major components of the change in the projection for non-budgetary transactions since the November 1984 Economic and Fiscal Statement status quo projections. The major changes in the loans, investments and advances category reflect the expenditure reduction measures in the November statement. The net source of funds from the specified purpose accounts is projected to be lower in 1984-85 and 1985-86 than was forecast in November, reflecting larger requirements for the unemployment insurance account. The late passage of Supplementary Estimates "C" and the acceleration of tax refunds led to an increased source of funds in the "other non-budgetary transactions" component in 1984-85, as cheques were issued but not cashed before the end of the fiscal year. In the other years, the increase in the source of funds reflects the interest rate outlook, which is higher than projected last November, and its impact on the interest and debt accounts.

Table 4.9

Major Changes to Non-Budgetary Transactions
Since the November 1984 Economic and Fiscal Statement

	1984-85	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)		
Loans, investments and advances			
November 1984 status quo level	-665	-1,058	-948
Changes	636	868	678
May 1985 budget level	-29	-190	-270
Specified purpose accounts			
November 1984 status quo level	4,344	5,833	6,314
Changes			
Unemployment insurance	-461	-217	49
Superannuation	-6	-37	100
Other	338	-179	-58
May 1985 budget levels	4,215	5,400	6,405
Other non-budgetary transactions			
November 1984 status quo level	1,021	325	1,034
Changes	939	175	811
May 1985 budget level	1,960	500	1,845

Financial Requirements and Borrowing Authority

The previous sections of this chapter have set out the details of the government's financial requirements which are estimated at $28.0 billion for 1985-86 and $24.8 billion for 1986-87. The amount of borrowing authority granted by Parliament for any given fiscal year has traditionally been tied to the amount of financial requirements forecast for that year. In the absence of Exchange Fund transactions, this represents the amount that the government will borrow in the capital markets under borrowing authority authorized by Parliament. The gross level of borrowing will be much higher due to the maturing of existing debt. However, the refinancing of existing debt does not require additional borrowing authority but is authorized by section 38 of the Financial Administration Act (FAA).

As a result of the delay in the passage of Bill C-11, the government had to borrow $2.2 billion under section 39 of the FAA in 1984-85. Given that debt raised by the use of section 39 cannot be refinanced under section 38 of the FAA, it is necessary to add a further $2.2 billion to the level of borrowing authority required during 1985-86.

Table 4.10

Financial Requirements and Borrowing Authority

	1985-86
	(billions of dollars)
Financial requirements	28.0
Add – borrowing authority required for the refinancing of funds borrowed under section 39 of the FAA	2.2
Gross borrowing authority	30.2
Deduct – interim borrowing authority granted through Bill C-11	12.0
Supplementary borrowing authority required	18.2

With the passage of Bill C-11 in February 1985, Parliament granted interim borrowing authority of $12.0 billion for 1985-86. Thus, additional borrowing authority required for the balance of the current fiscal year will amount to $18.2 billion as shown in Table 4.10. Bill C-11 also authorized the carry-forward of $2.0 billion of borrowing authority granted in 1984-85. This will provide a contingency against potential pressure from foreign exchange activities.

The financial requirements, amounting to an estimated $28.0 billion, will be raised in the domestic Canadian markets through the issue of Government of Canada marketable bonds, Treasury bills and Canada Savings Bonds (CSBs). In fiscal year 1984-85, the government raised approximately 47 per cent of the domestic borrowing through the issue of marketable bonds, 39 per cent through the issue of Treasury bills and 14 per cent through net CSB sales. These proportions were somewhat different than for the previous fiscal year due mainly to the larger marketable bond program. Only 31 per cent of the 1983-84 domestic borrowing was raised through marketable bonds. In 1983-84, the other relative proportions were 47 per cent for Treasury bills and 22 per cent for CSBs. While it is not possible to predict the exact proportion of the debt to be raised in the various sectors of the market during the current fiscal year, the government will continue to spread its debt offerings over a wide spectrum of maturities using similar instruments.

In the recent past the government has regularized its use of the auction technique for short-term bonds and it is anticipated that this technique will be used again in 1985-86.

In addition to direct borrowing by the government, several Crown corporations borrow directly from the capital markets. In certain instances Crown corporations, such as Air Canada and Canadian National, borrow without government

guarantees. In other instances Crown corporations, such as the lending institutions (the Export Development Corporation (EDC) and the Farm Credit Corporation), borrow as agents of the government. In both instances, Crown corporations are expected to service their debts from internally generated funds and thus their borrowings should not result in a drain on the Consolidated Revenue Fund. During 1985-86 Crown corporation direct debt is estimated to increase by $0.6 billion, to a total of $12.6 billion outstanding. The total net direct borrowing by the government and its Crown corporations is thus estimated to amount to $28.6 billion in 1985-86.

The government administers a host of loan guarantee programs such as the student loan program and the small business loan program. These programs in total are estimated to increase by a further $0.4 billion in the current fiscal year. In addition to direct borrowing activity, certain Crown corporations administer loan insurance or guarantee programs, the principal programs being those administered by Canada Mortgage and Housing Corporation to insure mortgages and by the EDC to insure export financing initiatives undertaken by the private sector. The level of loan insurance or guarantees in force is estimated to increase by $4.9 billion in 1985-86.

These activities are discussed in further detail in Appendix 6.

5. Possible Medium-Term Fiscal Outcomes

In the absence of policy actions the prospects for the Canadian economy would be for a continuation of the past pattern of rising federal deficits and a growing debt-to-GNP ratio. As explained in Chapter 1, this would have very severe consequences for the Canadian economy. The government has therefore acted to ensure that fiscal policy in Canada is geared to fostering sound economic performance over the medium term. Action has been taken to restore fiscal flexibility, to reduce the deficit and to slow the growth of federal debt. This is at the heart of economic renewal.

The purpose of this chapter is to examine the medium-term implications of the fiscal actions taken by the government. The sensitivity of the government's fiscal position at the end of this decade to economic factors is examined, using as a basis the three medium-term scenarios set out in *Canada's Economic Prospects, 1985-1990: The Challenge of Economic Renewal*. This chapter also reviews the implications of this sensitivity for the debt-to-GNP ratio over the balance of this decade.

Controlling the Federal Public Debt: The Budget Measures in the Medium Term

The objective of the government's fiscal strategy is to control the growth of federal debt in a measured and balanced way over the medium term. The expenditure reduction measures implemented in November, together with the measures being implemented in this budget, are intended to provide growing savings over the medium term, thereby contributing in a major way to the achievement of the government's fiscal objective. As well, a fairer and more growth-oriented revenue structure is being put in place which will increase revenues over the medium term. The elements of this strategy have been summarized in previous chapters of this document and in the *Budget Papers*.

On the basis of the mid-range economic assumptions, the first panel of Table 5.1 shows the direct fiscal impact of all discretionary actions taken in the November statement and in this budget on the deficit and net debt in 1990-91. Their overall direct fiscal impact is estimated to reduce the 1990-91 deficit by about $20 billion from what it would otherwise have been, the equivalent of more than 3 per cent of GNP. The second panel shows that to the end of the period, the reduction in the net public debt is estimated to be $75 billion or 12.1 per cent of GNP, compared to what it would otherwise have been.

Table 5.1

The Deficit Reduction Measures and Their Impact on the Debt-to-GNP Ratio in 1990-91

	Billions of dollars	Percentage of GNP
Deficit reduction measures		
November 1984 statement	3.7	0.6
May 1985 budget	11.9	1.9
Reduction in public debt charges	4.5	0.7
Total	20.1	3.2
Reduction in net public debt		
November 1984 statement	20	3.2
May 1985 budget	42	6.8
Reduction in public debt charges	13	2.1
Total	75	12.1

This represents substantial fiscal action and it will go a considerable distance towards the goal of halting the growth in the debt-to-GNP ratio. But the final outcome cannot be predicted with a high degree of precision. The final outcome will also be heavily influenced by events in the world economy and their impact on Canada. This is the topic of the next section.

Sensitivity of the Government's Fiscal Position to Developments in the Economy

Two key economic variables that can have profound effects on the government's fiscal position are real economic growth and interest rates. Real growth and interest rates have historically exhibited both sharp year-to-year swings and longer secular trends. Real growth averaged slightly over 5 per cent per year from 1956 to 1973 but declined to about 3 per cent per year from 1974 to 1981. While short-term interest rates roughly equalled inflation during the 1950s, they averaged 2 to 3 per cent per year above inflation during the 1960s, again roughly equalled inflation during the 1970s and were about 5 per cent more than inflation in the early 1980s. They currently stand about 7 per cent above inflation.

Annex 2 of this document contains a more detailed analysis of the sensitivity of the government's fiscal position to these key economic factors. This analysis suggests, for purposes of illustration, that after four years, a sustained one-percentage-point increase in real growth (spread evenly across all components of

final demand) could make the deficit in the fourth year close to $5 billion less than it would otherwise be. Over the entire four-year period the reduction in the net debt could exceed $11 billion from what it would otherwise have been. Similarly, a 100-basis-point reduction in interest rates maintained over the four-year period could reduce the deficit by about $3 billion by the fourth year and reduce net debt by almost $9 billion during the four-year period, relative to what they otherwise would have been.

As these illustrative calculations indicate, the government's fiscal position is highly sensitive to economic events. But, it is very difficult to predict economic events one year ahead, let alone over a more extended period of time. In the economic outlook document, three illustrative scenarios are presented to indicate a range of economic outcomes that could occur over the medium term to the end of the decade. These scenarios can be characterized as:

(1) **a favourable international policy environment case,** with above-trend growth and declining real interest rates (similar to the November medium-term projection);

(2) **a mid-range international policy environment case,** roughly consistent with trend or average growth but, by historical standards, with high real interest rates; and,

(3) **an unfavourable international policy environment case,** with below-average growth and with continuing high real interest rates.

Table 5.2 sets out estimates of the major fiscal variables as a percentage of GNP in 1990-91 for each of these three scenarios. Consistent with these economic scenarios, the budgetary deficit would be in the neighbourhood of $24 billion by the end of the decade in the favourable case, about $30 billion in the mid-range case, and well over $40 billion in the unfavourable case. Financial requirements are estimated to be about $16 billion in the favourable case and $22 billion in the mid-range case, a very significant reduction from the 1984-85 level of $29.7 billion. In the unfavourable case, financial requirements are projected at about $33 billion. The large range for the possible outcomes illustrates the considerable uncertainty about the medium-term outcome for the deficit.

Charts 5.1 to 5.3 display the key fiscal variables as a percentage of GNP in 1990-91 and their trajectory from 1984-85 to 1990-91 consistent with each of these economic scenarios. From Table 5.2 and the charts it can be seen that the impact of the measures taken in this budget is to raise slightly the growth of revenues over the decade so that by 1990-91 under all scenarios revenues will represent a slightly higher fraction of GNP than they did in 1984-85. The actions taken by the government in November and in this budget will dramatically slow the rate of growth of program expenditures. In the favourable and mid-range cases, program expenditures are projected to be less than revenues by the end of the decade.

As can be seen from Chart 5.2, the rate of growth of public debt charges is very sensitive to the economic environment. In the favourable case, public debt charges

Chart 5.1

Budgetary Revenues, Expenditures and Deficit (percentage of GNP)

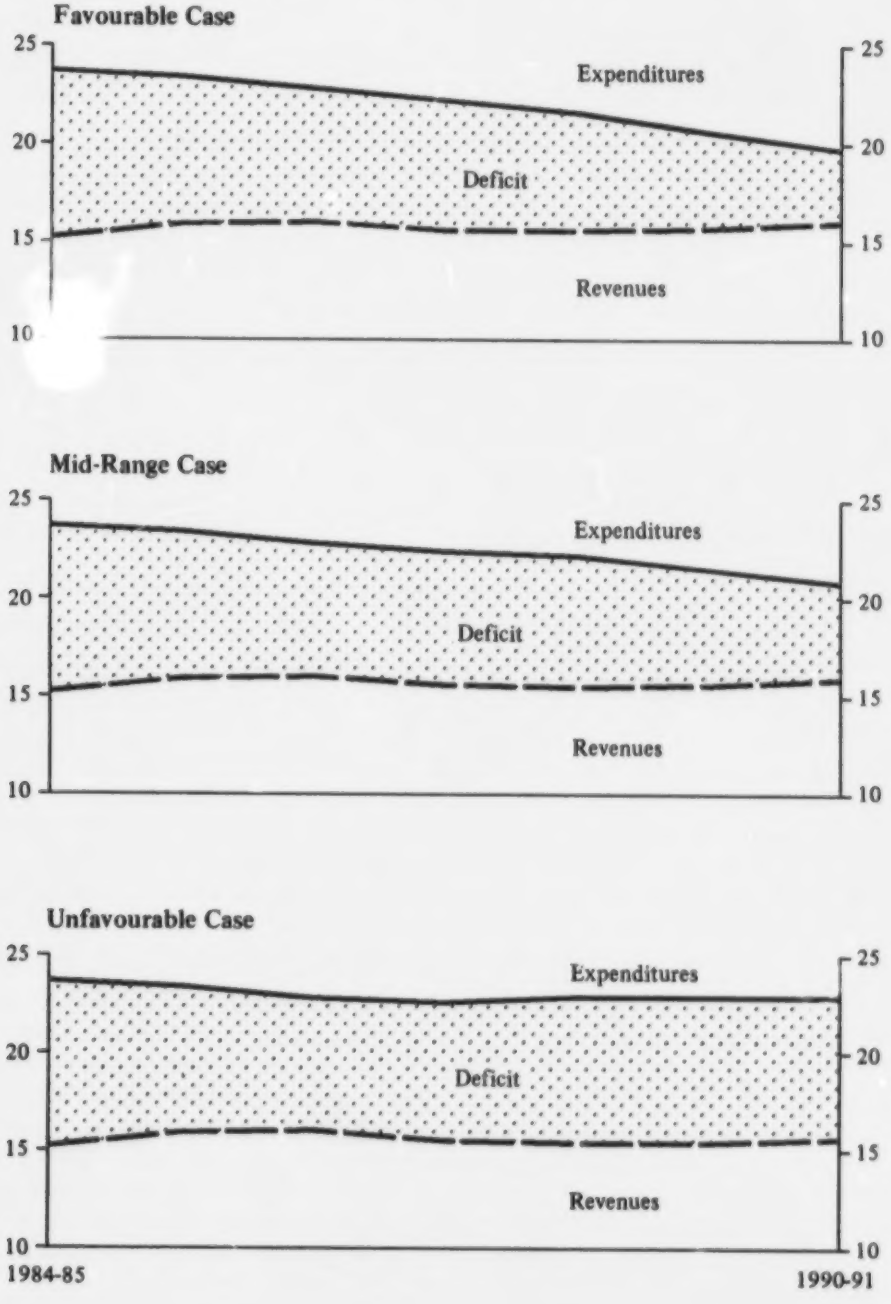


Chart 5.2

Budgetary Deficit, Net Public Debt Charges and the Primary Deficit ($billions)

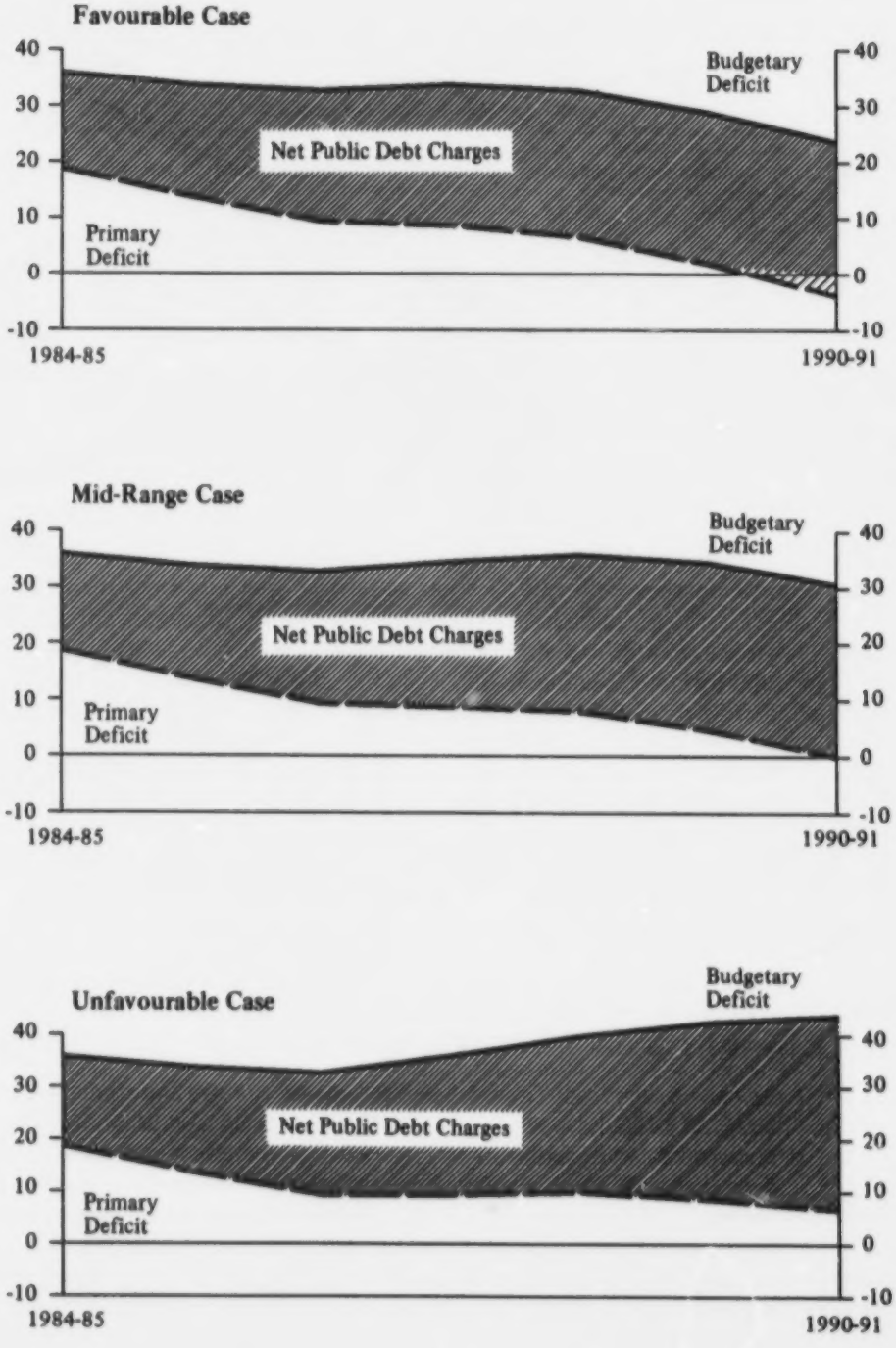
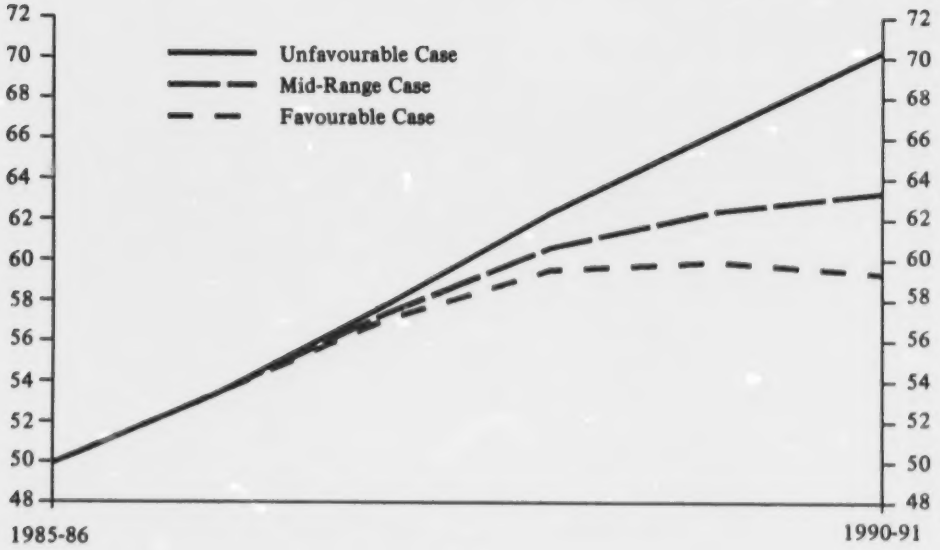


Chart 5.3

The Debt-to-GNP Ratio and Alternative Economic Scenarios (Percentage of GNP)



grow more slowly than GNP over the period so that by 1990-91 they represent a slightly lower fraction of GNP than they did in 1984-85. In the unfavourable case, however, even with the actions taken by the government in November and in this budget, public debt charges would continue to grow much more rapidly than GNP, reflecting the very high cost of servicing the growing debt at high interest rates. This illustrates the dramatic effects of the vicious circle of high interest rates, large deficits, and growing debt. In the mid-range case, debt charges grow somewhat faster than GNP so that by 1990-91, public debt charges represent about half a percentage point more of GNP than they did in 1984-85.

Reflecting the sharply slower rate of growth of program expenditures, total expenditures are projected to grow more slowly than GNP under all three cases. By 1990-91 the ratio of expenditures to GNP in the favourable and mid-range cases is projected to return to levels that prevailed through the 1970s.

As can be seen from Table 5.2 and the charts, the size and composition of the budgetary deficit is very sensitive to the economic assumptions. In both the favourable and the mid-range cases, the primary deficit exclusive of net public debt charges is eliminated by the end of the decade and the budgetary deficit is reduced from 8½ per cent of GNP to between approximately 4 and 5 per cent of GNP. In the unfavourable case, even though the primary deficit is reduced substantially, public debt charges grow rapidly, so that the budgetary deficit still exceeds 7 per cent of GNP by the end of the decade.

Table 5.2

Budgetary Transactions as a Percentage of GNP
Three Economic Scenarios

		1990-91		
	1984-85 Preliminary	Favourable case	Mid-range case	Un-favourable case
GNP (billions of dollars)	421	634	619	596
Revenues	15.2	16.0	15.9	15.6
Program expenditures	18.4	14.6	14.9	15.7
Public debt charges	5.3	5.2	5.9	7.2
Total expenditures	23.7	19.7	20.8	22.9
Budgetary deficit	8.5	3.7	4.9	7.3
Financial requirements (excluding foreign exchange)	7.0	2.6	3.6	5.6
Net public debt	45.2	59.3	63.3	70.3

The evolution of the net public debt is also very sensitive to the economic assumptions used. Chart 5.3 illustrates each of the three cases. In the mid-range case, the debt-to-GNP ratio is just beginning to stabilize by 1990-91. The progress towards halting the growth in the ratio would be more rapid in the relatively favourable case, where the projected ratio begins to decline before the end of the decade. This case is the one which, in terms of economic assumptions, most closely resembles the track outlined in the November 1984 statement, with a substantial decline in real interest rates and real growth averaging 3.7 per cent per annum. Thus, the actions taken in the budget have the potential of leading to a substantial slowing in the trend of the debt-to-GNP ratio over a fairly wide range of possible economic outcomes. Only in the relatively unfavourable case, with high real interest rates and relatively slow growth, would there be no slowing in the debt-to-GNP ratio even with the substantial measures in this budget to reduce the deficit and the prospective build-up in debt.

Conclusion

This chapter has considered the medium-term prospects for the government's fiscal position and the proposed strategy to improve these prospects. The accumulation of public debt over the past 10 years has given rise to an unsustainable situation. Public debt service charges are now such a large element in the overall budgetary picture, accounting for over one-third of budgetary revenues, and they are growing so rapidly, that substantial action is imperative to restore fiscal order. The Canadian economy is simply not growing rapidly enough

to pay for the net interest charges on the debt. It has become locked in a vicious circle where deficits feed on debt charges, debt feeds on deficits, and interest rates and debt charges both feed on the growing public debt. Only by taking steps to reduce the deficit can Canada hope to break free from this dilemma.

Annex 1

Government Sector Budget Positions and Net Debt

This annex casts recent and projected developments in the federal budgetary position in the light of financial trends in the total government sector in Canada. The review is based on national accounts data, which facilitate intergovernmental comparisons and aggregations. In this respect, the annex differs from the main body of this document, which is based on the public accounting system adopted by the federal government for its financial reporting to Parliament.

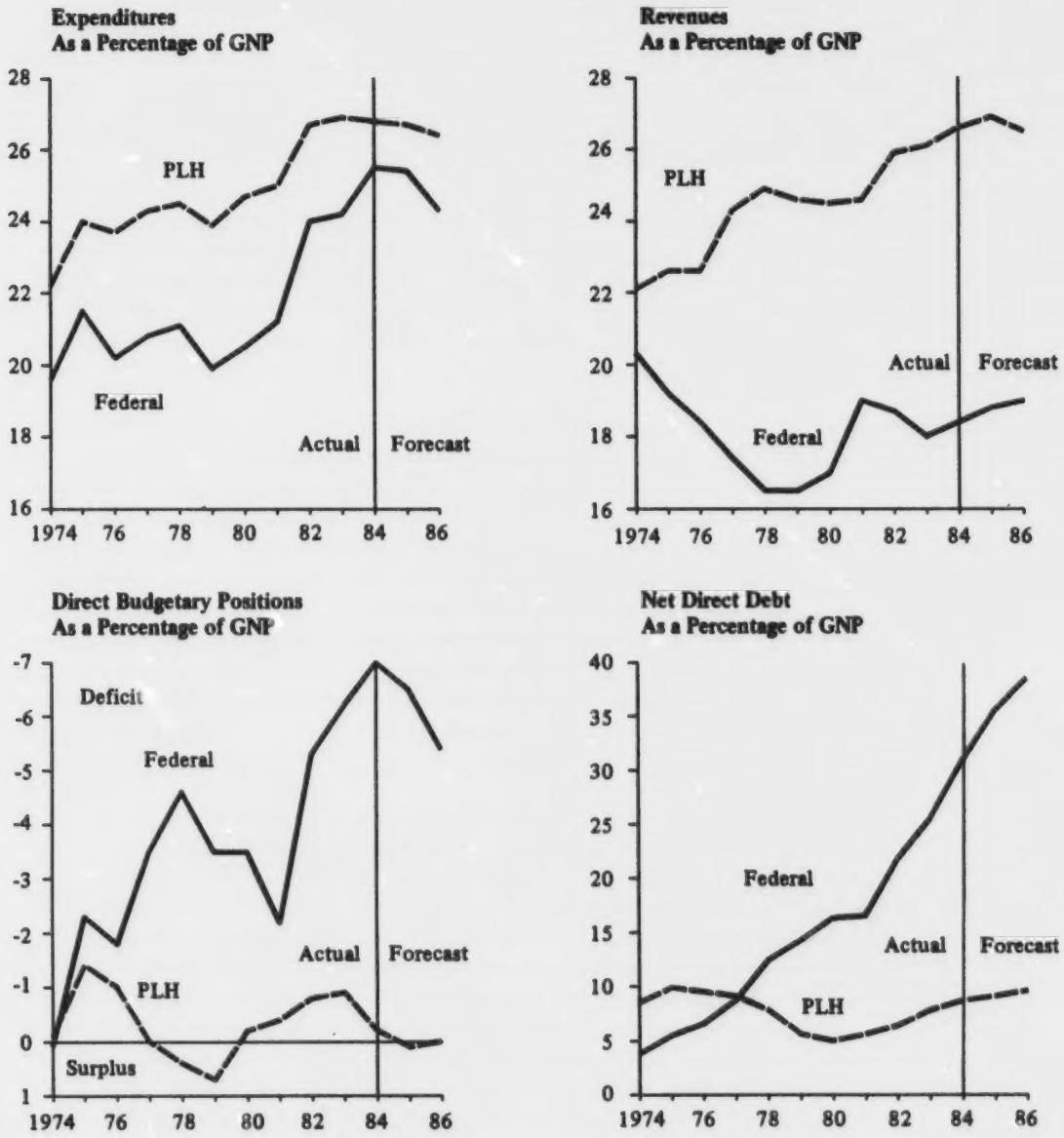
The trends in the major fiscal aggregates are depicted in Chart A.1, which shows the expenditures, revenues, budget balances and debt positions for each of the federal and consolidated provincial-local-hospital (PLH) sectors. The chart covers the historical period from 1974 to 1984 and also includes projections for 1985 and 1986. The projections for the PLH sector are consistent with the economic forecast outlined in the document *Canada's Economic Prospects, 1985-1990: The Challenge of Economic Renewal* and also reflect the measures announced in the seven provincial budgets that have been presented in the period leading up to the federal budget. The federal projections are derived from the fiscal year public accounts estimates presented in the main body of this document, adjusted to the national accounts basis. Annex 4 provides further details on the federal national accounts projections.

The top left panel of Chart A.1 shows recent and projected trends in government expenditures, expressed as a percentage of the gross national product (GNP). Over the period from 1974 to 1981, federal spending remained fairly stable relative to the size of the economy, while relative spending in the PLH sector showed a slight upward trend. With the recession in 1982, both government sectors experienced sharp increases in relative spending. The federal increase in 1982 was particularly large. Then, during the recovery period in 1983 and 1984, federal spending experienced a further relative increase while spending in the PLH sector stabilized. Accordingly, while the dollar level of PLH sector spending was 21 per cent higher than federal spending in 1980, the differential was reduced to only 5 per cent by 1984. Both sectors are projected to experience decreases in their expenditure-to-GNP ratios in 1985 and 1986, with the larger decline occurring at the federal level. These drops are largely the result of budgetary policy by the governments of both sectors.

The top right panel of the chart depicts the revenue-to-GNP ratios for the two government sectors. In the PLH sector this ratio has experienced a fairly steady upward climb since 1974. A further slight increase is forecast for 1985 and a

Chart A.1

Comparison of the Federal and Provincial-Local Government Budgetary Positions



marginal drop is projected for 1986. The revenue trend has been quite different for the federal sector. A substantial relative decline in revenues was experienced during the 1974-1979 period, primarily as a result of tax cuts in the budgets of this period. Federal vacating of personal income tax room for occupancy by provincial governments under the federal-provincial fiscal arrangements of 1977 was another important factor in the decline. Over the period from 1979 to 1981 the federal revenue-to-GNP ratio grew significantly, but it declined again in the next two years and recovered only slightly in 1984. With the tax changes in this budget and the projected continuation of the economic recovery, the federal revenue-to-GNP ratio is projected to experience slight increases in 1985 and 1986.

These developments for expenditures and revenues in the two government sectors imply quite different patterns in their respective budget balances. As shown in the bottom left panel of Chart A.1, the aggregate PLH sector budget balance has shifted from deficit to surplus and back to deficit over the 1974-1984 period. The budget position is projected to be near balance in 1985 and 1986, although it should be noted that this aggregate position reflects the total of many separate provincial and local governments, some of which are in surplus and some of which are in deficit. At the federal level, the chart shows an upward movement in the deficit between 1974 and 1978, a downward shift between 1978 and 1981, and a sharp upward climb in the 1982-1984 period. In response to the discretionary measures taken in November 1984 and in this budget, the federal deficit-to-GNP ratio is projected to decline significantly in both 1985 and 1986.

Finally, the bottom right panel of Chart A.1 shows the trends in the debt-to-GNP ratios for the two government sectors. For the PLH sector, the ratio experienced a slight decline in the period to 1980 and has moved marginally upward again since then. For the federal government the trend has been very different: a continuing steep upward climb since 1974. The pace of this increase is projected to begin to moderate in 1985 and 1986, as a result of the deficit reduction strategy. Chapter 5 provides a discussion of the medium-term outlook for this ratio.

Annex 2

Sensitivity of the Fiscal Projections to the Economic Assumptions

This annex examines the sensitivity of the fiscal projections to alternative economic assumptions. The fiscal projections presented in this document are subject to a considerable degree of uncertainty. They can change to the extent that the underlying economic assumptions vary. Moreover, even if the economic assumptions turn out to be accurate, there is always some margin of error in the relationships between federal revenues and expenditures and the corresponding economic bases; the economic bases used in calculating the fiscal projections are often only approximations to the true economic bases, and revenues and expenditures are related even to the latter by varying margins of error. Finally, to an important extent, the margin of error associated with uncertain economic assumptions and the relationship between expenditures and revenues and their respective economic bases can interact. When there are large differences between economic projections and outcomes there often tends to be greater imprecision in the relationship between fiscal variables and their economic bases.

The sensitivity of the federal fiscal position is examined below with respect to two variables: a sustained one-percentage-point per year increase in real growth and a sustained 100-basis-point reduction in interest rates. While the analysis is for an increase in growth and a reduction in interest rates, roughly similar inferences with respect to the impact on the government's fiscal position for a reduction in growth and an increase in interest rates are appropriate. However, it should be kept in mind that these effects can be asymmetric. For example, given the structure of the government's debt, an increase in interest rates tends to be more quickly reflected in public debt charges than a decline in interest rates, as some debt instruments such as Canada Savings Bonds have minimum guaranteed returns that tend to be adjusted upwards for increases in interest rates but can remain unchanged over the term of the instrument for reductions in interest rates. Similarly, to the extent that in changed economic circumstances inflation is also changed, under the modified indexation provisions certain transfers to persons and the exemptions and tax brackets for personal income taxes adjust automatically only for the excess of inflation over 3 per cent. Accordingly, the marginal impact of changes in the rate of inflation on statutory transfers and indexation of the personal income tax system is dependent on the current level of inflation. For example, if inflation were expected to average below 3 per cent, an increase in inflation would trigger indexation only to the extent that inflation would then exceed 3 per cent. If inflation were expected to exceed 3 per cent, the full marginal

Table A.2.1

Sensitivity Analysis for the Fiscal Projections:
One-Per-Cent Higher Growth Rate Case

	Estimated changes to fiscal position			
	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4
	(billions of dollars)			
Budgetary transactions				
Revenue increases	0.8	1.7	2.7	3.7
Expenditure reductions	0.2	0.4	0.8	1.1
Deficit reductions	1.0	2.1	3.5	4.8
Non-budgetary transactions				
Increase in source of funds	0.5	1.0	1.5	1.9
Reductions in financial requirements	1.5	3.1	5.0	6.7

increase in inflation would be reflected in indexation. The effect of inflation can also be asymmetric for increases and decreases in inflation – if inflation were expected to average 3 per cent, an increase in inflation would be reflected in indexation, while a reduction in inflation would have no impact on indexed transfers and personal taxes.

The sensitivity analysis that follows is "partial", in the sense that the implications of a changed economic growth rate are examined with interest rates being "given" and vice versa. Moreover, it must be noted that the potential impacts are somewhat sensitive to the base case assumptions. The impacts of interest rate changes on debt servicing costs are sensitive to the base case projections for the net debt and the composition of the debt. Similarly, the induced changes in public debt charges due to changed deficits and debt are sensitive to the base case assumptions for interest rates. In this sense, then, the analytical results which follow are conditional on the base case assumptions from which they were derived.

Table A.2.1 contains estimates of the impact on revenues, expenditures, the budgetary deficit and financial requirements for one-per-cent higher real economic growth. The deficit and financial requirements are substantially lower. The effects build up substantially over time and, after four years, the deficit is lowered by close to $5 billion and financial requirements by close to $7 billion. The larger improvement in financial requirements reflects the improvement in the unemployment insurance account for which employer/employee contributions and regular unemployment insurance benefits are classified as non-budgetary.[1]

[1] It should be noted that, as it is assumed that unemployment insurance contribution rates are fixed, the balance on the unemployment insurance account improves as a result of increased economic activity. However, to the extent that the cumulative balance in the account improves, large persistent changes in the balance could result in a change to contribution rates which would tend to offset any improvement in the unemployment insurance account balance.

Table A.2.2 presents the sensitivity analysis for a 100-basis-point reduction in interest rates. The estimated effects build up over time as the stock of debt matures and is refinanced at lower interest rates. Public debt charges are lowered directly as a result of lower interest rates and indirectly as a result of lower debt service on the interest charges themselves. The entries for non-budgetary transactions reflect the fact that some interest payments are recorded in budgetary expenditures on an accrual basis, and the entries for non-budgetary transactions convert these accurals to a cash basis to derive financial requirements. For a 100-basis-point reduction in interest rates, the budgetary deficit decreases by about $1.1 billion after one year and $3.1 billion after four years. For financial requirements, the reductions are $0.7 billion and $2.4 billion respectively.

Table A.2.2

Sensitivity Analysis for the Fiscal Projections: 100-Basis-Points Lower Interest Rates Case

	Estimated changes to fiscal position			
	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4
	(billions of dollars)			
Budgetary transactions				
Revenue reductions	0.1	0.1	0.1	0.2
Expenditure reductions	1.2	2.2	2.7	3.3
Deficit reductions	1.1	2.1	2.6	3.1
Non-budgetary transactions				
Reductions in source of funds	0.4	0.5	0.7	0.7
Reductions in financial requirements	0.7	1.6	1.9	2.4

Annex 3

International Comparisons of Deficits, Debt and Interest Payments

This annex provides some international comparisons of deficits, debt and interest payments. The material is presented in three sections. In the first, deficits are compared for the seven major countries in the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), including Canada. The data are on a national accounts basis. Section 2 contains more detailed comparisons of deficits, debt and interest payments in Canada and the United States. The data are on both national and public accounts bases. The third section sets out debt and interest payments for the general (total) government sector for the seven major OECD countries, including Canada.

1. International Comparisons of Deficits in the Seven Major OECD Countries

Table A.3.1 contains an international comparison of deficits in the seven major OECD countries from 1970 to 1984, on a national accounts basis. The comparisons are at both the central (federal) and the total government levels. Greater emphasis should be placed on total government level comparisons, as differing responsibilities for economic activity among the OECD countries limit somewhat the usefulness of comparisons at the central government level.

The information presented in Table A.3.1 indicates that large persistent deficits since the mid-1970s are not unique to Canada. In 1982, the last year for which complete data are available on a comparable basis for all the major OECD countries, Canada's federal deficit as a percentage of gross national product (GNP) was smaller than central government deficits in Italy and Japan, but larger than deficits in France, Germany, the United Kingdom and the United States. The influence of the 1981-1982 recession had the most significant impact on the deficits of the North American economies. The deficit rose 3.1 percentage points in Canada in 1982 to 5.3 per cent of GNP, and rose 2.6 percentage points in the United States to 4.8 per cent. The weighted average deficit for the seven countries rose 1.4 percentage points in 1982.

In 1982, at the total government level, the deficit in Canada was smaller only than in Italy, as it increased to 5.0 per cent from 1.6 per cent of GNP in 1981, by far the largest rise among the seven major OECD countries. The average total

Table A.3.1

International Comparisons of Government Budget Balances as Percentages of GDP and GNP 1975 to 1984

	Weighted average[2]	Canada	U.S.	U.K.	France	Germany	Italy	Japan
Central government								
Average 1970-1974	-0.8	0.1	-1.2	1.3	0.9	0.0	-3.8	-0.7
1975	-5.8	-2.3	-4.5	-3.2	-1.9	-3.0	-7.4	-4.2
1976	-3.0	-1.8	-3.1	-4.0	-0.1	-2.3	-4.6	-4.5
1977	-2.9	-3.5	-2.4	-2.8	-0.7	-1.6	-4.9	-5.5
1978	-3.1	-4.6	-1.4	-3.5	-1.3	-1.6	-11.0	-6.2
1979	-2.4	-3.5	-0.7	-2.5	-0.8	-1.5	-9.1	-5.6
1980	-2.9	-3.5	-2.3	-2.9	-0.2	-1.7	-7.5	-5.3
1981	-3.2	-2.2	-2.2	-4.1	-1.2	-2.1	-9.8	-5.6
Average 1975-1981	-3.3	-3.1	-2.4	-3.3	-0.9	-2.0	-7.8	-5.3
1982	-4.6	-5.3	-4.8	-2.6	-1.9	-2.1	-10.4	-5.4
1983[1]	-	-6.2	-5.4	-	-	-	-	-
1984[1]	-	-7.0	-4.8	-	-	-	-	-
Total government sector								
Average 1970-1974	-0.6	0.8	-0.6	-1.0	0.8	-0.1	-6.0	0.9
1975	-4.5	-2.4	-4.2	-4.7	-2.2	-5.7	-11.7	-2.8
1976	-2.9	-1.7	-2.1	-4.8	-0.5	-3.5	-9.0	-3.8
1977	-2.1	-2.4	-0.9	-3.4	-0.8	-2.4	-8.0	-3.7
1978	-2.6	-3.1	0.0	-4.2	-1.9	-2.5	-9.7	-5.9
1979	-2.4	-1.8	0.6	-3.2	-0.7	-2.7	-9.5	-4.8
1980	-2.6	-2.7	-1.2	-3.8	0.2	-3.1	-8.0	-4.5
1981	-2.6	-1.6	-0.9	-3.1	-1.8	-3.8	-11.9	-4.0
Average 1975-1981	-2.8	-2.2	-1.2	-3.9	-1.1	-3.4	-9.7	-4.2
1982	-4.0	-5.0	-3.8	-2.4	-2.5	-3.4	-12.7	-3.4
1983[1]	-4.2	-6.2	-4.1	-3.3	-3.4	-2.7	-11.8	-3.3
1984[1]	-3.7	-6.4	-3.3	-3.1	-3.5	-1.7	-13.5	-2.2

[1] Estimates other than for Canada and the United States are reported in the OECD, *Economic Outlook*, December 1984.

[2] GDP weights expressed in U.S. dollars.

Source: OECD, *National Accounts of OECD Countries*, 1970-1982, Volume II; OECD, *Economic Outlook*, December 1984; Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001; U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*; and Department of Finance.

government deficit for the period 1975 to 1981 was 2.2 per cent of GNP in Canada, lower than in Germany, the United Kingdom, Japan and Italy, but higher than in France and the United States, which each had an average deficit of slightly greater than 1 per cent of GNP. For the same period, the total government deficit in Canada was lower than the weighted average for the seven major OECD countries.

From 1982 to 1984, however, the total deficit in Canada was considerably above the weighted average. By 1984, the total government deficit in Canada reached 6.4 per cent of GNP, compared to 3.7 per cent for the weighted average and 3.3 per cent in the United States. Canada's deficit experience between the mid-1970s and 1981 does not stand out in comparison with other OECD countries. Since 1982, however, the substantial rise in Canadian deficits distinguishes Canada from the seven major OECD countries, including the United States.

2. Canada-United States Comparisons

The Canadian budgetary deficit and American unified budget deficit are not strictly comparable due to the inclusions in the unified budget deficit of sources or requirements for funds arising from certain trust accounts such as those for social security and civil service pensions, while these accounts are not included in the definition of the budgetary deficit in Canada, but are included in financial requirements. In addition, the unified budget deficit excludes the so-called "off-budget" outlays. In the United States, the federal government borrows funds to finance the expenditures of a number of agencies which are excluded by law from the definition of the budgetary deficit. In Canada, these borrowings affect financial requirements and are included in loans, investments and advances. **Accordingly, a more appropriate comparison is between the U.S. total deficit, which includes off-budget outlays, and Canadian financial requirements.** But even here there can be significant conceptual differences in the interpretation of deficits because of different definitions of fiscal years in the two countries. In the United States the fiscal year runs from October to September; in Canada it runs from April to March. It is thus also useful to compare annual national accounts deficits, whose estimates are constructed on an internationally-comparable basis and do not involve any differences in fiscal years.

As can be seen from Table A.3.2, Canadian financial requirements as a percentage of GNP were generally higher during the 1975-1983 period than the corresponding ratios for the U.S. total deficit, except for 1975-76 and 1981-82. For 1984-85, financial requirements reached $29.7 billion or 7.0 per cent of GNP in Canada compared to $221.4 billion or 5.7 per cent of GNP for the total deficit in the United States.

Table A.3.2

Canada-United States Deficits, Debt and Interest Payments Comparisons

	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	Estimates 1984-85
	(billions of dollars and percentage of GNP)									
Public Accounts Basis										
Canada										
Financial requirements	-4.8	-5.5	-8.4	-11.1	-10.4	-10.1	-8.3	-23.3	-25.1	-29.7
(per cent of GNP)	(-2.9)	(-2.9)	(-4.0)	(-4.8)	(-4.0)	(-3.4)	(-2.5)	(-6.5)	(-6.4)	(-7.0)
United States										
Total deficit[1]	-73.7	-53.6	-59.0	-40.2	-73.8	-78.9	-127.9	-207.8	-185.3	-221.4
(per cent of GNP)	(-4.5)	(-2.9)	(-2.8)	(-1.7)	(-2.9)	(-2.7)	(-4.2)	(-6.4)	(-5.2)	(-5.7)
Canada										
Unmatured debt held by outside parties	37.5	42.4	51.4	66.3	71.7	82.8	91.9	115.2	141.6	171.4
(per cent of GNP)	(22.7)	(22.1)	(24.5)	(28.6)	(27.1)	(27.8)	(27.0)	(32.2)	(36.3)	(40.5)
United States										
Debt held by general public	480.3	551.8	610.9	644.6	715.1	794.4	929.4	1,141.8	1,312.6	1,534.0
(per cent of GNP)	(29.3)	(29.6)	(29.2)	(27.3)	(27.8)	(27.5)	(30.5)	(35.4)	(36.7)	(39.6)
Canada										
Net public debt charges	1.9	2.3	3.0	3.9	5.2	6.6	10.1	12.0	13.4	17.1
(per cent of GNP)	(1.1)	(1.2)	(1.4)	(1.7)	(2.0)	(2.2)	(3.0)	(3.3)	(3.4)	(4.1)
(per cent of revenues excluding return on investments)	(6.8)	(7.8)	(10.0)	(12.5)	(14.6)	(15.9)	(20.2)	(23.4)	(25.6)	(29.2)
United States										
Net public debt charges	26.7	29.9	35.4	42.6	52.5	68.7	85.0	89.8	111.1	130.4
(per cent of GNP)	(1.6)	(1.6)	(1.7)	(1.8)	(2.0)	(2.4)	(2.8)	(2.8)	(3.1)	(3.4)
(per cent of revenues excluding Federal Reserve earnings)	(9.1)	(8.6)	(9.0)	(9.4)	(10.4)	(11.7)	(14.1)	(15.3)	(17.1)	(20.0)

National Accounts Basis	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Canada									
Federal deficit	-3.4	-7.3	-10.6	-9.1	-10.4	-7.4	-18.9	-24.1	-29.6
(per cent of GNP)	(-1.8)	(-3.5)	(-4.6)	(-3.5)	(-3.5)	(-2.2)	(-5.3)	(-6.2)	(-7.0)
Total government sector deficit	-3.2	-5.0	-7.3	-4.6	-8.1	-5.4	-17.9	-24.3	-26.9
(per cent of GNP)	(-1.7)	(-2.4)	(-3.1)	(-1.8)	(-2.7)	(-1.6)	(-5.0)	(-6.2)	(-6.4)
United States									
Federal deficit	-53.1	-45.9	-29.5	-16.1	-61.3	-64.3	-148.2	-178.6	-175.2
(per cent of GNP)	(-3.1)	(-2.4)	(-1.4)	(-0.7)	(-2.3)	(-2.2)	(-4.8)	(-5.4)	(-4.8)
Total government sector deficit	-36.5	-17.8	0.8	14.3	-30.7	-26.7	-115.2	-134.5	-122.4
(per cent of GNP)	(-2.1)	(-0.9)	(0.0)	(0.6)	(-1.2)	(-0.9)	(-3.8)	(-4.1)	(-3.3)

[1] Includes off-budget outlays.

Sources: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001; *Budget of the United States Government Fiscal Year 1986;* and Department of Finance.

On a national accounts basis, the pattern of relative deficit positions has also been for larger federal deficits in Canada. Except for 1976 and 1981, the Canadian national accounts deficit has been higher as a percentage of GNP than the U.S. deficit, and above the corresponding U.S. ratio in 1984. In 1984, the deficit in Canada was 7.0 per cent of GNP compared to 4.8 per cent in the United States. For the total government sector, deficits were 6.4 and 3.3 per cent in the two countries respectively.

Table A.3.2 also shows debt and debt interest charges for the two countries as percentages of GNP and of revenues. The relevant debt comparison is between unmatured debt held by outside parties in Canada and debt held by the general public in the United States. Unmatured debt held by outside parties differs from gross public debt in that it excludes debt held by internal government accounts, such as the superannuation accounts. With respect to these measures of debt, from 1975-76 to 1982-83 U.S. debt as a percentage of GNP was generally higher than the corresponding Canadian ratio, although by 1983-84 the U.S. ratio was 36.7 per cent of GNP, compared to 36.3 per cent of GNP for Canada. For 1984-85 unmatured debt in Canada is estimated to have reached 40.5 per cent of GNP compared to 39.6 per cent for debt held by the general public in the United States.

With respect to interest payments, on a net basis interest payments on the debt were higher in the United States from 1975-76 to 1980-81. By 1981-82, the trend was reversed, clearly showing higher net public debt charges as a percentage of GNP in Canada. For 1984-85 net public debt charges are estimated to be 4.1 per cent of GNP in Canada compared to 3.4 per cent in the United States. Finally, as a percentage of revenues excluding investment income for Canada and excluding Federal Reserve earnings for the United States, net public debt charges have been higher in Canada since 1977-78. In 1984-85, net public debt charges as a proportion of revenues are estimated to be 29.2 per cent in Canada, compared to 20.0 per cent in the United States.

3. International Comparisons of Debt and Interest Payments

Table A.3.3 contains debt interest payments for the total government sector for the seven major OECD countries from 1970 to 1984. The debt outstanding for the seven countries is also set out for both 1970 and 1983. The data has been constructed by the OECD and may differ from countries' national statistics. According to the OECD, Canada's total debt outstanding was equal to 53.7 per cent of GNP in 1970 compared to 39.6 per cent for the average of the seven major OECD countries. Canada's debt was proportionally lower than that of the United Kingdom, which stood at 86.2 per cent, but higher than the other five countries. By 1983 Canada's debt had increased by 1.8 percentage points of GNP compared to growth for the seven-country average of 11.2 percentage points. Canada's debt, expressed as a per cent of GNP, was lower than Japan and Italy but higher than the other four major countries.

Table A.3.3

Debt Outstanding and Debt Interest Payments As Percentages of GDP and GNP

	Debt outstanding		Debt interest payments				
	1970	1983	1970	1975	1980	1983	1984[1]
United States	46.2	45.8	2.2	2.5	3.3	4.6	4.9
Japan	12.0	66.8[2]	0.6	1.2	3.2	4.4	4.6
Germany	18.4	41.1	1.0	1.4	1.9	3.0	3.0
France	29.4	32.6[2]	1.1	1.3	1.6	2.6	3.0
United Kingdom	86.2	54.2[2]	3.9	4.0	5.6	4.9	4.7
Italy	44.4	84.5	1.7	4.0	6.3	9.1	9.6
Canada	53.7	55.5[2]	3.8	4.0	5.6	7.2	7.6
Total major seven countries[3]	39.6	50.8	1.9	2.3	3.4	4.6	4.9

[1] OECD forecasts.
[2] OECD estimates.
[3] 1982 GNP/GDP weights and exchange rates.

Source: OECD, *Economic Outlook*, December 1984, Table 5, page 32.

Total interest payments for the general government sector rose substantially from 1970 to 1984. Canada's debt interest payments in 1970 were equal to 3.8 per cent of GNP compared to 1.9 per cent for the average of the seven major OECD countries. Only the United Kingdom had a higher debt-servicing ratio than Canada at 3.9 per cent of GNP. By 1984 the debt-servicing ratio in Canada had increased 3.8 percentage points compared to 3.0 percentage points for the seven-country average. In 1984 only Italy had a higher ratio of interest payments to GNP at 9.6 per cent, compared to 7.6 per cent for Canada.

Annex 4

The Fiscal Projections on a National Accounts Basis

On a national accounts basis the federal deficit is estimated to have been $31.1 billion in 1984-85. It is expected to decline to $27.5 billion in 1985-86 and fall further to $25.5 billion in 1986-87. The differences in accounting conventions can cause significant variations between the national accounts deficit and public accounts budgetary deficit. For example, in the current fiscal year the national accounts deficit is expected to be $6.2 billion less than the public accounts deficit.

The differences between the deficit on a national accounts and on a public accounts basis arise because the two accounting frameworks were designed for different purposes. The public accounts conventions have been adopted to facilitate control over the flows of cash into and out of the Consolidated Revenue Fund in a manner that conforms with the basis on which Parliament provides spending authority. In contrast, the primary objective of the national accounts is to measure current economic production, and the government sector is treated on the same basis as other sectors of the economy, such as the personal, business and foreign sectors. The focus on measuring current economic activity results in the use of accrual accounting policies for some government transactions, which causes an additional discrepancy between the national accounts deficit and the deficit on a public accounts basis.

Table A.4.1 provides the federal government's revenues, expenditures and deficit on a national accounts basis. It is important to note that national accounts revenues and expenditures differ significantly from their public accounts counterparts discussed in Chapter 4.

Tables A.4.2 and A.4.3 present detailed reconciliations of public accounts budgetary revenues and expenditures with their national accounts counterparts. In general, the public accounts and national accounts measures of revenues and expenditures differ for three reasons, although numerous technical adjustments are required to reconcile the two. First, accrual accounting principles are more often used in national accounts transactions, particularly for revenues, than in public accounts budgetary transactions. Second, a number of budgetary transactions recorded on a net basis in the public accounts give rise to separate entries for revenues and expenditures in the national accounts. Furthermore, some government activities are handled through specified purpose accounts, with the result that budgetary transactions on a public accounts basis are unaffected. Such accounts are often established for activities expected to be self-financing. Revenues and expenditures arising from such activities are usually recorded

Table A.4.1

Government of Canada Revenues and Expenditures
National Accounts Basis

	1984-85	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)		
Revenues			
Direct taxes, persons	38,145	43,845	48,185
Direct taxes, corporations	11,930	13,200	13,440
Direct taxes, non-residents	1,125	1,355	1,360
Indirect taxes	18,440	18,270	19,250
Other current transfers from persons	25	30	30
Investment income	7,850	8,590	8,725
Capital consumption allowances	1,305	1,405	1,525
Total	78,820	86,695	92,515
Expenditures			
Current goods and services	22,150	23,050	23,940
Transfer payments to persons	30,595	32,305	33,530
Subsidies	7,830	5,535	4,235
Capital assistance	3,105	2,955	1,965
Current transfers to non-residents	1,500	1,520	1,570
Public debt interest	22,160	25,790	28,805
Transfers to other levels of government	19,920	20,940	21,925
Gross capital formation	2,660	2,135	2,020
Total	109,920	114,230	117,990
Deficit	-31,100	-27,535	-25,475
	(percentage change)		
Revenues			
Direct taxes, persons	6.9	15.0	9.9
Direct taxes, corporations	9.9	10.6	1.8
Direct taxes, non-residents	7.0	20.4	0.4
Indirect taxes	11.4	-0.9	5.4
Other current transfers from persons	—	20.0	—
Investment income	16.9	9.5	1.5
Capital consumption allowances	11.0	7.7	8.5
Total	9.4	10.0	6.7
Expenditures			
Current goods and services	9.2	4.1	3.9
Transfer payments to persons	7.1	5.6	3.8
Subsidies	37.2	-29.3	-23.5
Capital assistance	7.5	-4.7	-33.5
Current transfers to non-residents	20.9	1.3	3.3
Public debt interest	23.3	16.4	11.7
Transfers to other levels of government	7.4	5.1	4.7
Gross capital formation	46.7	-19.7	-5.4
Total	13.3	3.9	3.3

Table A.4.1 (Cont.)

Government of Canada Revenues and Expenditures
National Accounts Basis

	1984-85	1985-86	1986-87
	(percentage of GNP)		
Revenues			
Direct taxes, persons	9.1	9.8	10.0
Direct taxes, corporations	2.8	2.9	2.8
Direct taxes, non-residents	0.3	0.3	0.3
Indirect taxes	4.4	4.1	4.0
Other current transfers from persons	–	–	–
Investment income	1.9	1.9	1.8
Capital consumption allowances	0.3	0.3	0.3
Total	18.7	19.3	19.2
Expenditures			
Current goods and services	5.3	5.1	5.0
Transfer payments to persons	7.3	7.2	7.0
Subsidies	1.9	1.2	0.9
Capital assistance	0.7	0.7	0.4
Current transfers to non-residents	0.4	0.3	0.3
Public debt interest	5.3	5.7	6.0
Transfers to other levels of government	4.7	4.7	4.6
Gross capital formation	0.6	0.5	0.4
Total	26.1	25.4	24.5
Deficit	-7.4	-6.1	-5.3
GNP (billions of dollars)	420.8	449.2	480.7

separately in the national accounts. Third, capital consumption allowances are included in both revenues and expenditures in the national accounts but are not included in the public accounts. This enhances the usefulness of the national accounts in analyzing economic activity.

The "grossing-up" of budgetary transactions results in national accounts revenues and expenditures that are significantly higher than their public accounts counterparts. An example is the funding of unemployment insurance. In the public accounts, budgetary expenditures include only the government's contribution to unemployment insurance for regional extended benefits and net fishermen's benefits, which was $3.0 billion in 1984-85. National accounts expenditures for unemployment insurance include all benefit payments, which totalled $10.3 billion in 1984-85. Unemployment insurance premiums are paid into a non-budgetary specified purpose account and no corresponding entry is made to budgetary revenues in the public accounts. In the national accounts all premiums, which amounted to $8.0 billion in 1984-85, are recorded as revenues.

Table A.4.2

Government of Canada Revenues
Public Accounts and National Accounts Reconciliation

	1984-85	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)		
Budgetary revenue—public accounts	63,814	71,245	76,950
Adjustments			
Deficits of government business enterprises[1]	-1,585	-1,290	-950
Sales of capital assets	-170	-305	-515
Budgetary revenue offsets	-600	-805	-895
Corporation income tax (incl. PGRT and IORT)[2]	-30	5	100
Oil export charge[3]	250	40	0
Withholding tax[4]	-5	20	25
Employer-employee contributions to government pensions[5]	1,875	1,930	2,020
Employer-employee contributions to unemployment insurance	7,985	8,920	9,645
Western Grain Stabilization contributions	55	55	35
Interest on public-held funds[5]	3,765	4,245	4,780
Capital consumption allowances[6]	1,305	1,405	1,525
Canadian Ownership Special Charge[7]	30	-215	0
National accounts petroleum compensation revenue[8]	2,255	825	0
Airport tax	220	270	305
Imputed bank services	80	85	85
National accounts investment income adjustment[9]	390	-325	-595
Other non-tax revenue adjustment[10]	-225	-125	-140
Supplementary period adjustment[11]	-680	680	0
Other adjustments and rounding	91	35	140
Total revenue — national accounts	78,820	86,695	92,515

(1) In the public accounts, deficits of government business enterprises are a charge to budgetary expenditure, whereas in the national accounts these deficits are deducted from remitted profits of other government business enterprises.

(2) This adjustment represents the excess of accruals over collections for the corporate income tax, the Petroleum and Gas Revenue Tax and the Incremental Oil Revenue Tax. In the national accounts the income tax on life insurance companies is included with personal income tax whereas in the public accounts it is treated as a corporate income tax.

(3) The Oil Export Charge adjustments represent the sum of the excess of accruals over collections and the provincial share of the Oil Export Charge.

(4) Withholding taxes are recorded on a different basis in the public accounts and the national accounts. The difference shown is the national accounts tax on non-residents minus the sum of the public accounts non-resident tax and other tax revenue (withholding tax on life insurance companies).

(5) In the public accounts government pensions, social security receipts and the income of certain special funds are treated as non-budgetary transactions whereas in the national accounts these transactions are included in government revenue.

(6) This adjustment is made to bring the public account revenues in line with national account revenues which include capital consumption allowances.

(7) This adjustment represents the difference between accrued and cash receipts.

(8) In the public accounts the petroleum compensation charge is netted against petroleum compensation payments and is included in budgetary expenditure. Gross revenues and payments are recorded in the national accounts.

(9) This adjustment reflects the excess of remitted profits (prior to deduction of deficits) and interest on loans and advances over public accounts return on investments.

(10) This adjustment reflects the differences in the treatment of sales of capital assets, other current transfers from persons and miscellaneous indirect taxes in the national accounts and the public accounts.

(11) In the national accounts the supplementary period revenue is allocated to the following fiscal year, while in the public accounts it is allocated to the current fiscal year.

Table A.4.3

Government of Canada Expenditures
Public Accounts and National Accounts Reconciliation

	1984-85	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)		
Budgetary expenditures—public accounts	99,612	105,000	109,690
Adjustments			
Transfers to funds and agencies[1]	-5,700	-5,490	-5,605
Deficits of government business enterprises[2]	-1,585	-1,290	-950
Expenditures of funds and agencies[3]	2,530	2,485	2,380
Government pensions and social security disbursements[4]	12,550	13,040	12,940
Capital consumption allowances[5]	1,305	1,405	1,525
Petroleum compensation program[6]	2,320	1,315	0
Oil Export Charge[7]	255	85	0
Miscellaneous adjustments[8]	-1,367	-2,320	-1,990
Total expenditures—national accounts	109,920	114,230	117,990

[1] In the national accounts, budgetary appropriations to various funds and agencies are replaced by the actual expenditures of funds and agencies.

[2] In the public accounts, deficits of government business enterprises are charged to budgetary expenditures whereas in the national accounts these deficits are deducted from remitted profits of other government business enterprises.

[3] This item represents the substitution in the national accounts of actual expenditures made by the funds and agencies in place of the public accounts transfers to the funds and agencies.

[4] In the public accounts, government pensions and social security disbursements are treated as non-budgetary transactions whereas, in the national accounts, these transactions are included in government expenditures.

[5] These figures represent the national accounts imputed depreciation on the government stock of fixed capital.

[6] These figures represent the difference between gross payments recorded on a national accounts basis and net payments recorded on a public accounts basis.

[7] This item represents the provincial share of the Oil Export Charge, which is deducted from total receipts in the public accounts.

[8] As in the case of revenues, the miscellaneous adjustments arise as a result of conceptual differences between the two forms of presentation. These items represent, for example, reserves and write-offs which include a provision for valuation; purchase of existing capital assets; budgetary revenue items offset against budgetary expenditure; imputed banking services; and an adjustment for the treatment of expenditures in the supplementary period.

Annex 5

Supplementary Background Tables

Table A.5.1

Government of Canada
Public Accounts Fiscal Transactions[1]

	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	Budgetary deficit	Non-budgetary transactions	Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)
			(millions of dollars)		
Actual					
1926-27	372	330	42	-38	4
1931-32	303	417	-114	-104	-218
1936-37	420	498	-78	10	-68
1941-42	1,443	1,839	-396	-225	-621
1946-47	2,935	2,561	374	-840	-466
1951-52	3,902	3,654	248	172	420
1956-57	5,332	5,026	306	149	455
1957-58	5,420	5,457	-37	-309	-346
1958-59	5,130	5,739	-609	-869	-1,478
1959-60	5,837	6,278	-441	-43	-484
1960-61	6,221	6,551	-330	6	-324
1961-62	6,190	6,999	-809	-44	-853
1962-63	6,377	7,132	-755	-184	-939
1963-64	6,803	7,938	-1,135	876	-259
1964-65	7,910	8,239	-329	413	84
1965-66	8,628	8,397	231	-133	98
1966-67	9,408	9,686	-278	-382	-660
1967-68	10,290	11,005	-715	-663	-1,378
1968-69	11,507	11,911	-404	-407	-811
1969-70	13,800	13,434	366	-132	234
1970-71	14,380	14,889	-509	-519	-1,028
1971-72	15,941	16,857	-916	-450	-1,366
1972-73	18,351	19,515	-1,164	-144	-1,308
1973-74	21,346	22,900	-1,554	37	-1,517
1974-75	27,581	29,529	-1,948	-191	-2,139
1975-76	29,512	35,255	-5,743	969	-4,774
1976-77	32,020	38,515	-6,495	947	-5,548
1977-78	32,093	42,672	-10,579	2,130	-8,449
1978-79	34,313	46,834	-12,521	1,408	-11,113
1979-80	38,936	50,266	-11,330	885	-10,445
1980-81	45,398	58,416	-13,018	2,901	-10,117
1981-82	54,854	69,449	-14,595	6,264	-8,331
1982-83	56,013	80,001	-23,988	732	-23,256
1983-84	57,130	88,915	-31,785	6,703	-25,082
Preliminary estimate					
1984-85	63,814	99,612	-35,798	6,146	-29,652

[1] Figures for 1957-58 and subsequent years are adjusted so that historical data are consistent with current Government of Canada accounting practices. For years prior to 1957-58, the only adjustments made have been to treat Canada Post as a Crown corporation and to treat Old Age Security receipts and payments as budgetary transactions.

Table A.5.2.

Government of Canada
Public Accounts Fiscal Transactions[1]

	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	Budgetary deficit	Non-budgetary transactions	Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)
			(percentage of GNP)		
Actual					
1926-27	7.2	-6.4	0.8	-0.7	0.1
1931-32	6.5	-8.9	-2.4	-2.2	-4.6
1936-37	9.1	-10.7	-1.6	0.1	-1.5
1941-42	17.5	-22.3	-4.8	-2.7	-7.5
1946-47	24.7	-21.5	3.2	-7.1	-3.9
1951-52	18.0	-16.9	1.1	0.8	1.9
1956-57	16.6	-15.7	0.9	0.5	1.4
1957-58	16.2	-16.3	-0.1	-0.9	-1.0
1958-59	14.8	-16.5	-1.7	-2.5	-4.2
1959-60	15.8	-17.0	-1.2	-0.1	-1.3
1960-61	16.2	-17.0	-0.8	0.0	-0.8
1961-62	15.6	-17.7	-2.1	-0.1	-2.2
1962-63	14.9	-16.6	-1.7	-0.5	-2.2
1963-64	14.8	-17.3	-2.5	1.9	-0.6
1964-65	15.7	-16.4	-0.7	0.9	0.2
1965-66	15.6	-15.2	0.4	-0.2	0.2
1966-67	15.2	-15.7	-0.5	-0.6	-1.1
1967-68	15.5	-16.6	-1.1	-1.0	-2.1
1968-69	15.9	-16.4	-0.5	-0.6	-1.1
1969-70	17.3	-16.8	0.5	-0.2	0.3
1970-71	16.8	-17.4	-0.6	-0.6	-1.2
1971-72	16.9	-17.8	-0.9	-0.5	-1.4
1972-73	17.4	-18.5	-1.1	-0.1	-1.2
1973-74	17.3	-18.5	-1.2	0.0	-1.2
1974-75	18.7	-20.0	-1.3	-0.1	-1.4
1975-76	17.8	-21.3	-3.5	0.6	-2.9
1976-77	16.7	-20.1	-3.4	0.5	-2.9
1977-78	15.3	-20.3	-5.0	1.0	-4.0
1978-79	14.8	-20.2	-5.4	0.6	-4.8
1979-80	14.7	-19.0	-4.3	0.3	-4.0
1980-81	15.2	-19.6	-4.4	1.0	-3.4
1981-82	16.1	-20.4	-4.3	1.8	-2.5
1982-83	15.6	-22.3	-6.7	0.2	-6.5
1983-84	14.7	-22.8	-8.1	1.7	-6.4
Preliminary estimate					
1984-85	15.2	-23.7	-8.5	1.5	-7.0

[1] Figures for 1957-58 and subsequent years are adjusted so that historical data are consistent with current Government of Canada accounting practices. For years prior to 1957-58, the only adjustments made have been to treat Canada Post as a Crown corporation and to treat Old Age Security receipts and payments as budgetary transactions.

Table A.5.3

Government of Canada
Public Debt Charges in Comparative Terms

	Total revenues		Total expenditures		GNP
	(millions of dollars)	(percentage of GNP)	(millions of dollars)	(percentage of GNP)	(billions of dollars)
Actual					
1961-62	6,858	17.3	7,355	18.6	39.6
1962-63	7,062	16.5	7,466	17.4	42.9
1963-64	7,541	16.4	7,728	16.8	46.0
1964-65	8,549	17.0	8,153	16.2	50.3
1965-66	9,312	16.8	8,719	15.7	55.4
1966-67	10,260	16.6	10,024	16.2	61.8
1967-68	11,189	16.8	11,336	17.1	66.4
1968-69	12,696	17.5	12,621	17.4	72.6
1969-70	14,815	18.6	13,837	17.3	79.8
1970-71	15,734	18.4	15,823	18.5	85.7
1971-72	17,820	18.9	18,075	19.1	94.5
1972-73	20,614	19.6	20,812	19.8	105.2
1973-74	23,987	19.4	23,801	19.3	123.6
1974-75	30,763	20.9	30,810	20.9	147.5
1975-76	32,618	19.7	36,560	22.1	165.3
1976-77	36,118	18.8	40,322	21.0	191.9
1977-78	36,159	17.2	45,547	21.7	210.2
1978-79	39,814	17.1	49,411	21.3	232.2
1979-80	45,417	17.2	54,593	20.7	264.3
1980-81	53,411	17.9	62,883	21.1	297.6
1981-82	66,711	19.6	75,704	22.3	339.8
1982-83	67,580	18.9	89,528	25.0	358.3
1983-84	72,063	18.5	97,222	24.9	390.3
Preliminary estimate					
1984-85	78,820	18.7	109,920	26.1	420.8

Table A.5.4

Government of Canada Public Debt[1]

	Gross public debt (millions of dollars)	Net recorded assets (millions of (dollars)	Net public debt		Net public debt per person (dollars)	Net public debt as a percentage of personal income
			(millions of dollars)	(percentage of GNP)		
Actual						
1926-27	2,726	378	2,348	45.6	244	57.9
1931-32	2,827	451	2,376	50.6	226	64.8
1936-37	3,542	458	3,084	66.6	279	85.6
1941-42	6,607	2,562	4,045	49.1	347	68.1
1946-47	17,228	4,180	13,048	109.8	1,043	132.0
1951-52	16,729	5,544	11,185	51.7	778	66.6
1956-57	18,186	5,045	13,141	41.0	797	55.8
1957-58	18,341	5,163	13,178	39.3	775	52.4
1958-59	19,949	6,162	13,787	39.6	792	51.7
1959-60	20,518	6,290	14,228	38.6	800	50.6
1960-61	21,030	6,472	14,558	38.0	801	49.2
1961-62	22,328	6,961	15,367	38.8	830	51.0
1962-63	23,680	7,558	16,122	37.6	855	49.2
1963-64	25,428	8,171	17,257	37.5	898	49.5
1964-65	26,520	8,934	17,586	35.0	898	47.2
1965-66	27,190	9,835	17,355	31.3	870	42.3
1966-67	28,705	11,072	17,633	28.5	868	38.3
1967-68	30,308	11,960	18,348	27.6	889	36.3
1968-69	32,571	13,819	18,752	25.8	895	33.7
1969-70	33,858	15,472	18,386	23.0	865	29.7
1970-71	37,554	18,659	18,895	22.1	878	28.4
1971-72	41,128	21,317	19,811	21.0	910	26.7
1972-73	44,257	23,282	20,975	19.9	954	25.0
1973-74	46,802	24,273	22,529	18.2	1,010	23.0
1974-75	52,247	27,770	24,477	16.6	1,081	20.9
1975-76	59,405	29,185	30,220	18.3	1,317	22.2
1976-77	67,276	30,561	36,715	19.1	1,581	23.7
1977-78	80,183	32,889	47,294	22.5	2,015	27.6
1978-79	97,502	37,687	59,815	25.8	2,524	31.2
1979-80	105,176	34,031	71,145	26.9	2,966	33.0
1980-81	120,261	36,098	84,163	28.3	3,465	34.4
1981-82	137,457	38,699	98,758	29.1	4,018	34.2
1982-83	162,903	40,157	122,746	34.3	4,942	38.7
1983-84	196,037	41,506	154,531	39.6	6,162	45.9
Preliminary estimate						
1984-85	232,354	42,025	190,329	45.2	7,518	52.8

[1] Figures for 1957-58 and subsequent years are adjusted so that historical data are consistent with current public accounting practices. For years prior to 1957-58, the only adjustments to net Government of Canada debt have been to treat Old Age Security receipts and payments as budgetary transactions. Personal income figures are for the calendar year corresponding to the first three quarters of the appropriate fiscal year. The net public debt figures have been reduced in all years by the amount of Canadian Ownership Special Charge gross revenues.

Table A.5.5

Government of Canada
Public Debt Charges

	Gross public debt charges	Return on investments	Net public debt charges	Ratio of gross public debt charges to gross debt	Ratio of net public debt charges to net debt
		(millions of dollars)		(percentage)	
Actual					
1926-27	133.1	8.6	124.5	4.9	5.3
1931-32	123.4	9.3	114.1	4.4	4.8
1936-37	141.4	11.2	130.2	4.0	4.2
1941-42	171.6	21.7	149.9	2.6	3.7
1946-47	477.2	69.4	407.8	2.8	3.1
1951-52	531.0	117.6	413.4	3.2	3.7
1956-57	534.1	206.7	327.4	2.9	2.5
1957-58	567.0	226.9	340.1	3.1	2.6
1958-59	648.0	247.0	401.0	3.2	2.9
1959-60	784.0	267.2	516.8	3.8	3.7
1960-61	798.0	287.3	510.7	3.8	3.5
1961-62	839.0	307.5	531.5	3.8	3.5
1962-63	917.8	311.9	605.9	3.9	3.8
1963-64	993.7	366.4	627.3	3.9	3.6
1964-65	1,051.3	422.7	628.6	4.0	3.6
1965-66	1,110.9	438.2	672.7	4.1	3.9
1966-67	1,190.5	519.1	671.4	4.1	3.8
1967-68	1,300.8	612.3	688.5	4.3	3.8
1968-69	1,480.0	695.1	784.9	4.5	4.2
1969-70	1,716.9	860.0	856.9	5.1	4.7
1970-71	1,920.4	1,000.2	920.2	5.1	4.9
1971-72	2,136.9	1,133.2	1,003.7	5.2	5.1
1972-73	2,301.0	1,264.6	1,036.4	5.2	4.9
1973-74	2,565.5	1,488.7	1,076.8	5.5	4.8
1974-75	3,239.3	1,831.5	1,407.8	6.2	5.8
1975-76	3,971.8	2,096.9	1,874.9	6.7	6.2
1976-77	4,720.8	2,411.6	2,309.2	7.0	6.3
1977-78	5,550.2	2,592.2	2,958.0	6.9	6.3
1978-79	7,058.2	3,158.0	3,900.2	7.2	6.5
1979-80	8,523.9	3,344.0	5,179.9	8.1	7.3
1980-81	10,687.0	4,130.0	6,557.0	8.9	7.8
1981-82	15,168.0	5,090.0	10,078.0	10.3	10.2
1982-83	16,971.0	5,017.0	11,954.0	10.4	9.7
1983-84	18,146.0	4,746.0	13,400.0	9.3	8.7
Preliminary estimate					
1984-85	22,304.0	5,200.0	17,104.0	9.6	9.0

Table A.5.6

Government of Canada
Public Debt Charges in Comparative Terms

	Gross public debt charges as a percentage of			Net public debt charges as a percentage of		
	GNP	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	GNP	Budgetary revenues	Budgetary expenditures
Actual						
1926-27	2.6	35.8	40.3	2.4	33.5	37.7
1931-32	2.6	40.7	29.6	2.4	37.7	27.4
1936-37	3.1	33.7	28.4	2.8	31.0	26.1
1941-42	2.1	11.9	9.3	1.8	10.4	8.2
1946-47	4.0	16.3	18.6	3.4	13.9	15.9
1951-52	2.5	13.6	14.5	1.9	10.6	11.3
1956-57	1.7	10.0	10.6	1.0	6.1	6.5
1957-58	1.7	10.5	10.4	1.0	6.3	6.2
1958-59	1.9	12.6	11.3	1.2	7.8	7.0
1959-60	2.1	13.4	12.5	1.4	8.9	8.2
1960-61	2.1	12.8	12.8	1.3	8.2	7.8
1961-62	2.1	13.6	12.0	1.3	8.6	7.6
1962-63	2.1	14.4	12.9	1.4	9.5	8.5
1963-64	2.2	14.6	12.5	1.4	9.2	7.9
1964-65	2.1	13.3	12.8	1.3	7.9	7.6
1965-66	2.0	12.9	13.2	1.2	7.8	8.0
1966-67	1.9	12.7	12.3	1.1	7.1	6.9
1967-68	2.0	12.6	11.8	1.0	6.7	6.3
1968-69	2.0	12.9	12.4	1.1	6.8	6.6
1969-70	2.2	12.4	12.8	1.1	6.2	6.4
1970-71	2.2	13.4	12.9	1.1	6.4	6.2
1971-72	2.3	13.4	12.7	1.1	6.3	6.0
1972-73	2.2	12.5	11.8	1.0	5.6	5.3
1973-74	2.1	12.0	11.2	0.9	5.0	4.7
1974-75	2.2	11.7	11.0	1.0	5.1	4.8
1975-76	2.4	13.5	11.3	1.1	6.4	5.3
1976-77	2.5	14.7	12.3	1.2	7.2	6.0
1977-78	2.6	17.3	13.0	1.4	9.2	6.9
1978-79	3.0	20.6	15.1	1.7	11.4	8.3
1979-80	3.2	21.9	17.0	2.0	13.3	10.3
1980-81	3.6	23.5	18.3	2.2	14.4	11.2
1981-82	4.5	27.7	21.8	3.0	18.4	14.5
1982-83	4.7	30.3	21.2	3.3	21.3	14.9
1983-84	4.6	31.8	20.4	3.4	23.5	15.1
Preliminary estimate						
1984-85	5.3	35.0	22.4	4.1	26.8	17.2

Annex 6

Debt Operations Report

This annex provides a fuller discussion than has been made available in past budget documents of the federal government's borrowing and other federal government credit market activity. It first shows the relation of total borrowing in financial markets, referred to as "unmatured debt transactions", to the budgetary deficit and to financial requirements presented in Chapter 4, and the relation of total unmatured debt to federal government net debt. The annex then discusses the structure of the debt in terms of major components and maturities and in terms of the amount of debt held by non-residents and the amount of foreign currency debt, the amount of maturing debt which needs to be refinanced, and the recent debt management operations of the government. The annex concludes by presenting information on federal government loan guarantee programs, and borrowings and guarantees of Crown corporations.

As discussed earlier, the budgetary deficit rose sharply from 1981-82 to 1984-85 and is expected to decline moderately in 1985-86 and 1986-87. The budgetary deficit is the dominant component of financial requirements; the latter have followed the same basic trend as the budgetary deficit, although they have been less than the budgetary deficit in recent years as non-budgetary transactions in these years have been a net source of funds.[1] The largest source of non-budgetary funds are the superannuation accounts, as amounts credited to the accounts (employer and employee contributions and interest) regularly exceed payments out of the accounts by a substantial margin.[2] Two measures of financial requirements are shown in Table A.6.1. The first – which forms part of the budget forecast – excludes requirements resulting from foreign exchange transactions; the second includes requirements (positive or negative) resulting from such transactions. These transactions include the requirement for Canadian dollars which results from exchange market intervention designed to dampen upward movements in the value of the Canadian dollar (sales of Canadian dollars for foreign exchange) and the source of Canadian dollars resulting from intervention to dampen declines in the Canadian dollar (sales of foreign exchange for Canadian dollars). In several recent years intervention activity has provided a net source of Canadian dollar cash; thus in these years the financial requirements including

---

[1] Non-budgetary transactions are discussed above towards the end of Chapter 4.

[2] This non-budgetary source of funds is reflected in growing liabilities to the superannuation accounts in the government's financial statements.

Table A.6.1

Deficits, Financial Requirements and Borrowing

	Government of Canada budgetary deficit, public accounts basis	Government of Canada, financial requirements excluding foreign exchange transactions	Government of Canada, financial requirements including foreign exchange transactions	Government of Canada, domestic borrowing, unmatured domestic debt transactions[3]
		(millions of dollars)		
1970-71	509	1,028	2,423	2,854
1971-72	916	1,366	2,038	2,360
1972-73	1,164	1,308	1,383	1,782
1973-74	1,554	1,517	1,386	197
1974-75	1,948	2,139	1,546	3,940
1975-76	5,743	4,774	4,779	4,627
1976-77	6,495	5,548	4,267	4,812
1977-78	10,579	8,449	7,263	8,172
1978-79	12,521	11,113	6,851	8,778
1979-80	11,330	10,445	10,573	7,878
1980-81	13,018	10,117	8,960	11,153
1981-82	14,595	8,331	8,678	9,367
1982-83	23,988	23,256	24,433	22,392
1983-84	31,785	25,082	24,635	26,468
1984-85[1]	35,798	29,652	27,611	27,022
1985-86[2]	33,755	28,045		
1986-87[2]	32,740	24,760		

[1] Preliminary.
[2] Forecast.
[3] Transactions in unmatured debt payable in foreign currencies have been included as part of foreign exchange transactions. To the extent such foreign borrowings are used to build up exchange reserves, there is no net requirement/source of Canadian dollars from foreign exchange transactions. To the extent the proceeds of such borrowings are used in intervention, there is a net requirement/source of Canadian dollars from foreign exchange transactions.

foreign exchange have been somewhat less than requirements excluding foreign exchange. Finally, the table shows a measure of government borrowing on financial markets – the net change in unmatured debt. Differences between financial requirements including foreign exchange transactions and borrowing reflect swings in cash balances. While, over time, borrowing and financial requirements show very similar trends, they can differ significantly in individual years because of changes in cash balances.

The Structure of Federal Government Debt

The evolution of the federal government's net debt has been discussed in earlier sections. Net debt is the sum of budgetary deficits less surpluses experienced since Confederation; that is, it changes from one fiscal year-end to the next by the amount of the budgetary deficit (or surplus) in the intervening fiscal year. As shown in Table A.6.2, net debt is equal to gross financial liabilities less financial assets. Gross debt, in turn, is the sum of various government liabilities, the most

Table A.6.2

Government of Canada
Gross and Net Debt,
1970-71 to 1984-85

	Total unmatured debt held by outside parties	Total other liabilities	Of which: superannuation accounts	Gross public debt	Less: net recorded assets	Net public debt
			(millions of dollars)			
1970-71	24,805	12,749	7,200	37,554	18,659	18,895
1971-72	27,165	13,963	7,934	41,128	21,317	19,811
1972-73	28,944	15,313	8,792	44,257	23,282	20,975
1973-74	29,065	17,737	9,794	46,802	24,273	22,529
1974-75	32,958	19,289	11,054	52,247	27,770	24,477
1975-76	37,548	21,857	12,557	59,405	29,185	30,220
1976-77	42,358	24,918	14,212	67,276	30,561	36,715
1977-78	51,385	28,798	16,101	80,183	32,889	47,294
1978-79	66,349	31,153	18,056	97,502	37,687	59,815
1979-80	71,711	33,465	20,021	105,176	34,031	71,145
1980-81	82,798	37,463	22,329	120,261	36,098	84,163
1981-82	91,946	45,511	25,343	137,457	38,699	98,758
1982-83	115,155	47,748	28,826	162,903	40,157	122,746
1983-84	141,603	54,434	32,688	196,037	41,506	154,531
1984-85[1]	171,409	60,945	37,030	232,354	42,025	190,329

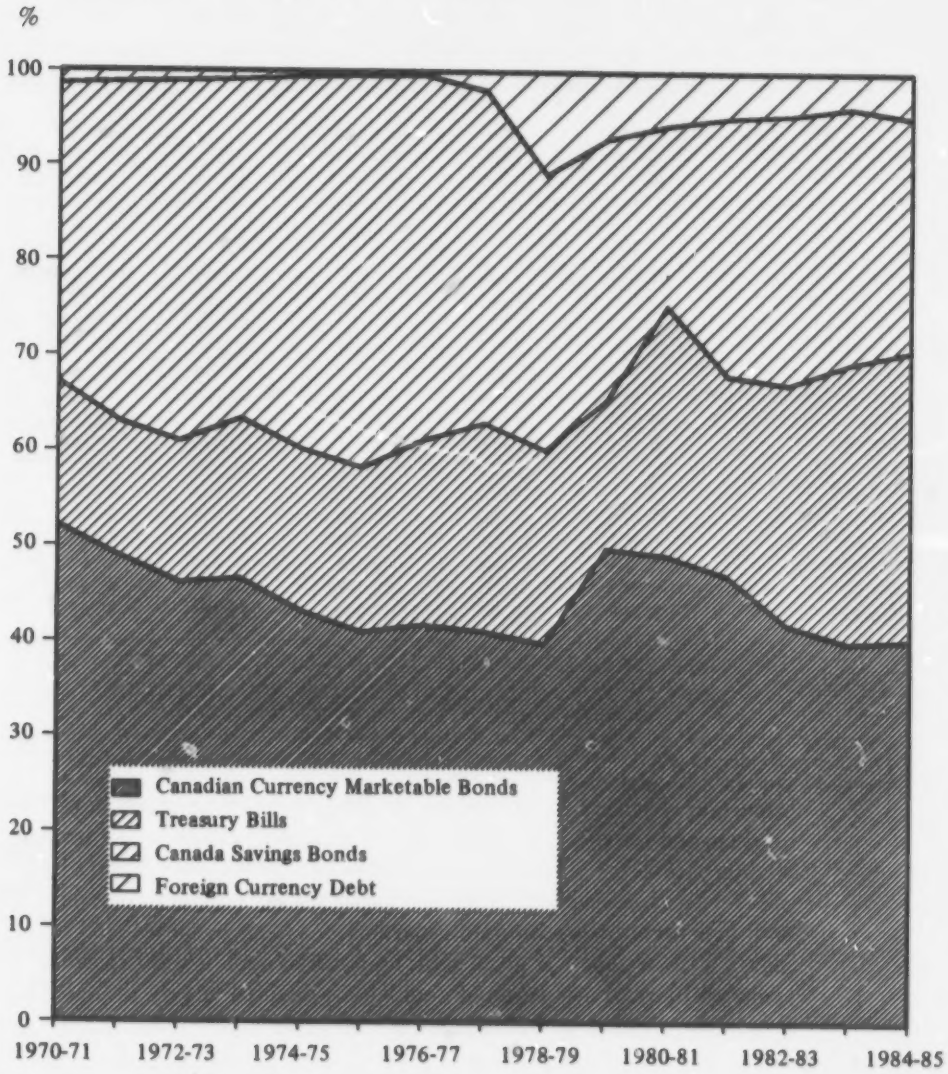
[1] Preliminary.

important of which are the outstanding stock of unmatured debt on financial markets and the liabilities to the superannuation accounts. The former is the counterpart to the domestic borrowing shown in the last column of Table A.6.1 plus foreign borrowing. This annex concentrates on government debt operations and their implications for credit markets; for these purposes the "financial markets" component of gross debt, unmatured debt, is most relevant. The remainder of this discussion of debt will be devoted largely to this component of gross debt which is shown in column 1 of Table A.6.2.

The federal government borrows domestically in three basic forms: marketable bonds, Treasury bills and Canada Savings Bonds (CSBs); there is also some foreign borrowing. In recent years, as seen in Chart A.6.1, marketable bonds have accounted for approximately 40 to 50 per cent of total debt; the marketable bond share of total unmatured debt was about 47 per cent in 1981-82 and declined to 40 per cent in 1984-85. Treasury bills over the same period accounted for between 20 and 30 per cent of the debt, rising recently from 21 per cent of unmatured debt in 1981-82 to 30 per cent in 1984-85. CSBs accounted for approximately 20 to 30 per cent of the debt over the period, falling somewhat recently from 27 per cent in 1981-82 to 25 per cent in 1984-85.

Chart A.6.1

Government of Canada, Components of Unmatured Debt 1970-71 to 1984-85



Note: Excludes non-marketable bonds issued to CPP Investment Fund.

Another view of the stock of unmatured debt of some interest is its breakdown into different maturities. Table A.6.3, below, shows that, in line with the general decline in the share of unmatured debt accounted for by marketable bonds, most maturity ranges of marketable bonds declined in relative importance in recent years; however, the 5-10 year range increased from 2.6 per cent in 1981-82 to 10.3 per cent in 1984-85.

Table A.6.3

Government of Canada, Maturity Structure of Unmatured Direct Debt, 1970-71 to 1984-85

	Canadian currency debt						Foreign currency debt			
	3 years and under									
	Treasury bills	Bonds	3-5 years	5-10 years	10 years and over	Canada Savings Bonds	Bonds	Term loans	Standbys	Total debt
	(per cent)									
1970-71	15.0	19.7	10.9	10.2	11.5	31.4	1.3	-	-	100.0
1971-72	14.0	18.1	11.6	7.6	11.9	35.7	1.1	-	-	100.0
1972-73	14.8	18.1	10.8	6.3	10.9	38.0	1.1	-	-	100.0
1973-74	17.0	17.4	8.2	15.4	5.1	36.1	0.8	-	-	100.0
1974-75	17.0	19.5	8.7	10.2	4.9	39.1	0.6		-	100.0
1975-76	17.1	18.2	11.3	5.8	6.3	40.9	0.4			100.0
1976-77	19.5	16.9	9.5	6.4	8.9	38.4	0.4	-	-	100.0
1977-78	21.9	15.6	7.2	7.3	11.0	35.0	03	-	1.7	100.0
1978-79	20.2	12.3	9.4	4.5	14.0	28.7	5.0	1.7	4.2	100.0
1979-80	15.7	13.9	10.6	3.9	21.3	27.4	5.0	1.6	0.6	100.0
1980-81	26.3	13.9	10.6	3.5	21.0	19.1	3.9	0.4	1.3	100.0
1981-82	21.0	16.8	8.0	2.7	19.7	27.0	4.2	0.6	-	100.0
1982-83	25.3	14.0	7.4	4.6	15.9	28.3	4.2	0.3	-	100.0
1983-84	29.3	12.1	4.6	7.8	15.6	26.9	3.0	0.3	0.4	100.0
1984-85	30.4	10.3	4.3	10.3	15.5	24.6	2.8	0.7	1.1	100.0

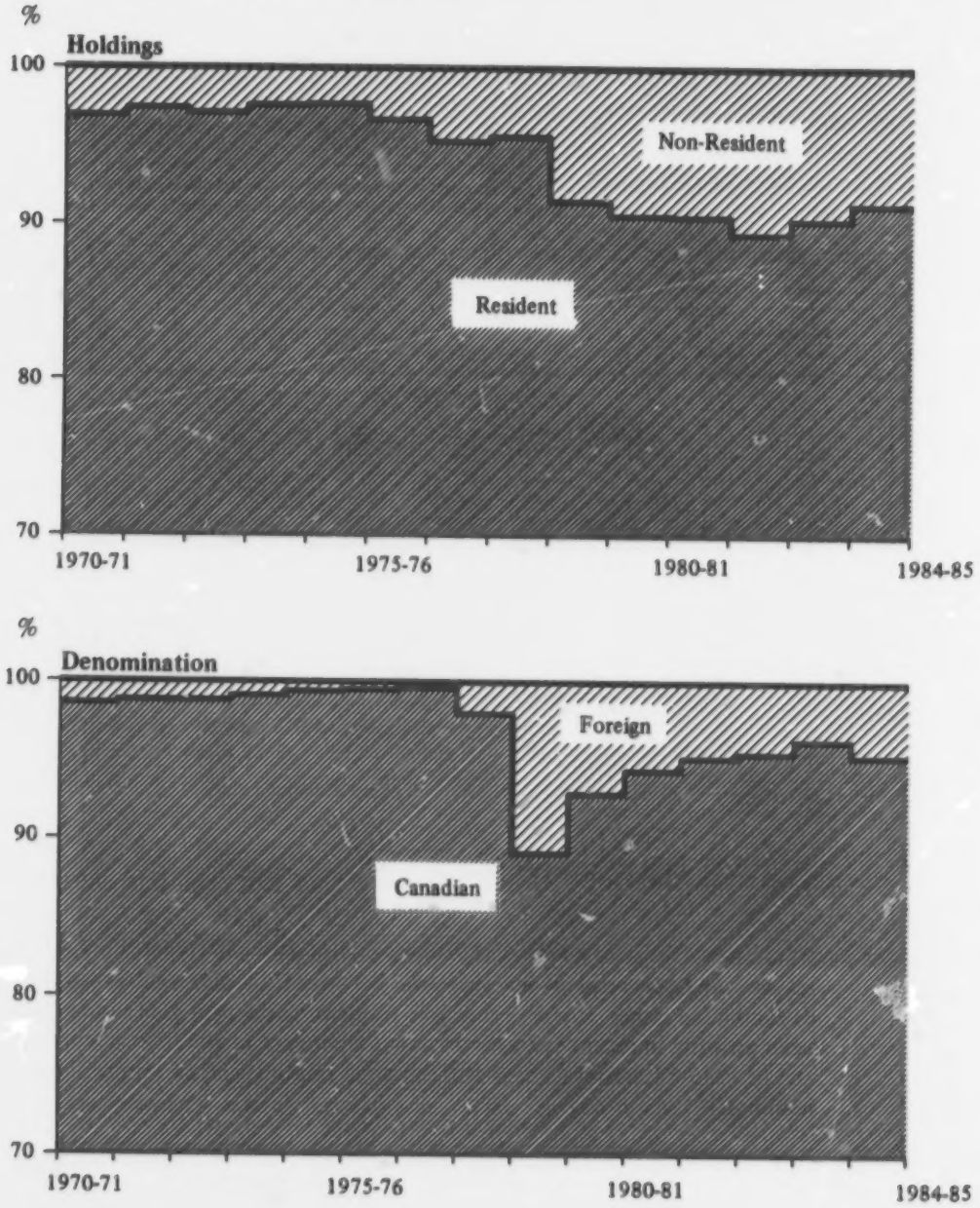
Government Debt Held by Non-Residents and Foreign Currency Debt

Chart A.6.2 summarizes the breakdown of Government of Canada debt between resident and non-resident holdings, and between Canadian and foreign-currency denominated issues. It shows that non-resident holdings of government debt have been growing in recent years, from about 5 per cent in 1977-78 to 9 per cent at the end of 1983-84; however, they still remain a relatively small proportion of total holdings.

Also of interest is the breakdown of government debt between Canadian and foreign-currency denominated issues. Foreign currency issues have risen from an insignificant share of debt in 1976-77, to a high of around 11 per cent in 1978-79, and since have fallen to a little under 5 per cent in 1984-85. The government only issues foreign currency debt when foreign exchange reserves are in need of replenishment due to use of foreign exchange for intervention.

Chart A.6.2

Unmatured Debt Non-Resident vs Resident Holdings, and Canadian Dollar vs Foreign Currency 1970-71 to 1984-85



Note: Excludes non-marketable bonds issued to CPP Investment Fund.

Refinancing of Debt

Much of the stock of unmatured debt needs to be refinanced each year. For example, the maturities of Treasury bills are three, six and 12 months. The interest rates on recent issues of CSBs are in practice reset annually; in addition, as these bonds are redeemable at par at any time, the interest rate must at times be adjusted during the year if the general level of interest rates rises significantly. Thus, effective terms to maturity in excess of one year are associated with marketable bonds; the maturities of which range from two years to 20 years.

There are two ways of measuring the refinancing requirements with respect to the outstanding stock of debt. First, the average term to maturity of the marketable debt gives a view as to the general frequency of recycling the debt. As can be seen in Table A.6.4, the average term to maturity of the marketable debt has recently declined somewhat from 6 years, 6 months in 1981-82 to 5 years, 6 months in 1984-85. A more direct short-term measure is the amount of the outstanding stock which needs to be refinanced or to have the interest rate reset (repriced) each year. The data in Table A.6.4 indicate that the amount of unmatured debt at the

Table A.6.4

Government of Canada, Unmatured Direct Debt To Be Refunded or Repriced, 1970-71 to 1984-85

	Unmatured direct debt	Treasury bills	Canada Savings Bonds	Other maturing debt	Total to be refunded or repriced		Total to be refunded or repriced as per cent of outstanding		Average term to maturity of marketable debt
					excl. CSBs	incl. CSBs	excl. CSBs	incl. CSBs	
	(millions of dollars; par value)						(per cent)		(years: months)
1970-71	24,864	3,735	7,805	2,711	6,446	14,251	26	57	5:2
1971-72	27,231	3,830	9,712	2,518	6,348	16,060	22	59	4:11
1972-73	29,004	4,290	10,989	4,058	8,348	19,337	29	67	4:5
1973-74	29,129	4,905	10,406	5,021	9,926	20,332	34	70	4:3
1974-75	33,035	5,630	12,915	2,948	8,578	21,493	26	65	3:10
1975-76	37,635	6,495	15,517	3,379	9,874	25,391	26	68	3:8
1976-77	42,447	8,255	16,304	3,602	11,857	28,161	28	66	4:5
1977-78	51,483	11,295	18,011	8,757	20,112	38,123	39	74	5:0
1978-79	66,494	13,535	19,247	12,080	25,605	44,839	39	67	6:5
1979-80	66,007	10,325	18,081	9,547	19,872	37,953	30	57	7:2
1980-81	83,014	21,770	15,812	6,333	28,103	43,919	34	53	6:9
1981-82	92,199	19,375	24,978	9,337	28,712	53,690	31	58	6:6
1982-83	115,304	29,125	32,641	1,434	30,559	63,200	27	55	5:7
1983-84	141,937	41,700	38,204	13,251	54,951	93,155	39	66	5:5
1984-85	171,859	52,300	42,235	9,109	61,409	103,644	36	60	5:6

Notes: Excludes non-marketable bonds issued to CPP Investment Fund. Modest differences from series in Table A.6.2 reflect the fact that Purchase Fund holdings are not excluded from series in this table.

CSB liabilities exclude $5.8 billion in accrued interest on C-bonds and "bonus" series outstanding at March 31, 1985.

end of each year which needs to be refinanced or repriced (including CSBs) during the course of the next year has risen from $54 billion or 58 per cent of the year-end stock in 1981-82 to $104 billion or 60 per cent of the year-end stock in 1984-85. Thus, well over half of the total stock of debt needs to be refinanced or repriced every year; this represents a considerably larger amount of financing than that associated with meeting the financial requirements of the government.

Debt Management Operations 1984-85

Government of Canada domestic debt operations in the 1984-85 fiscal year were characterized by an increased reliance on marketable bonds, and by decreases in net issues of Treasury bills and CSBs from their levels in the previous fiscal year. From 1983-84 to 1984-85, net issues of Canadian currency marketable bonds rose from $8.5 billion to $12.7 billion; net issues of Treasury bills fell from $12.6 billion to $10.6 billion; while net issues of CSBs fell from $5.6 billion to around $4 billion.

With the large financing program implied by continuing heavy financial requirements and the need to refinance a large part of the growing stock of debt, the frequency and size of bond issues has been increased. The current practice is for the government to go to market with a bond issue roughly every three weeks. In addition, the government has begun a regular quarterly auction of two-year marketable bonds. The amounts of three-month and six-month Treasury bills issued each week have been increased and one-year bills are offered every two weeks.

In 1984-85 the Minister of Finance announced a revision to the commission rates paid to primary distributors of Government of Canada marketable bonds. The new rates, per $100 principal amount of bonds sold, are 20 cents for bonds of around three years maturity, and 30 cents for bonds of around five years maturity, 45 cents for bonds of around 10 years maturity, and 60 cents for long-term bonds. While the rate for three-year bonds is higher than previously, rates are generally lower for the other maturities. It is expected that about $10 million or 15 per cent of annual commission costs on marketable bonds will be saved in 1985-86 under the new commission schedule.

Borrowings and Loan Guarantees of Crown Corporations and Government Loan Guarantees

To provide a more comprehensive view of the government's total influence in financial markets, the following sections provide information on the outstanding debt and loan guarantees of Crown corporations and on direct government loan guarantees. To a large extent the capital market views borrowings and loan guarantees of Crown corporations as well as government loan guarantees as having a similar credit standing to government borrowing. This means financing is provided for these activities on more favourable terms than would otherwise be

available in financial markets. However, from the government's view, the borrowing and guarantee activities of the Crown corporations are intended to be self-financing. Crown corporations are expected to repay their loans themselves, and they have guarantee and insurance premiums in place to cover expected losses on guarantee programs. Certain Crown corporations have statutory authority to borrow from the government and not the private financial market. For these corporations the government provides loan funds at cost and the borrowing is included in the government's overall financial requirements.

(a) Crown Corporation Borrowing and Guarantees

Until fairly recently, Crown corporations usually borrowed from the government. However, beginning in the mid-1970s and accelerating after 1980, most of the major commercial Crown corporations were authorized to borrow directly in the capital market.

An important distinction relating to Crown corporation borrowings or guarantees is that most of the Crown corporations involved are agents of the government and their debts are thus direct obligations of the government. Two Crown corporations, CN and Air Canada, are however non-agents and their borrowings are not direct obligations of the government. All borrowings of Crown corporations require the approval of the Minister of Finance. For the purposes of this analysis the borrowings of the two non-agent Crown corporations, CN and Air Canada, have been included in the total Crown corporation borrowing numbers. Also included in the analysis under Crown corporation loan guarantees are CMHC-insured mortgages which are viewed in the market as effectively government-backed financings.

Table A.6.5 below shows the recent trends in outstanding borrowings and loan guarantees of the Crown corporations (the major Crown corporation borrowers and guarantors are listed individually) as well as forecasts as of the ends of fiscal years 1985-86 and 1986-87. The figures are estimates by the Crown corporations and are consistent with statutory restrictions approved by Parliament and with corporate plans and borrowing plans approved by the government. The outstanding stock of total borrowing of the Crown corporations rose from a level of $8.3 billion at the end of 1981-82 to $12.0 billion by the end of 1984-85. Short-term forecasts of Crown corporation debt show the stock of debt rising to $14.1 billion by the end of 1986-87.

The largest Crown corporation borrowers are the financial intermediaries – the Export Development Corporation (EDC), the Farm Credit Corporation and the Federal Business Development Bank. The three corporations lend directly to most of their customers and they borrow in the market to fund these activities. This group together accounted for approximately 55 per cent of Crown corporation debt at the end of March 1985.

The next largest group of borrowers comprises the two transport companies, Air Canada and CN, which accounted for 32 per cent of Crown corporation debt

Table A.6.5

Outstanding Market Borrowings and Guarantees by Crown Corporations (Fiscal Years)

	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85[3]	1985-86[4]	1986-87[4]
	(millions of Canadian dollars)					
Debt[1]						
Financial Crown Corporations						
Export Development Corporation	3,155	3,840	4,839	5,059		
Federal Business Development Bank	940	1,004	921	1,021		
Farm Credit Corporation	–	55	306	559		
Transport						
Air Canada	457	6[illegible]7	875	1,119		
Canadian National Railways	1,693	2,067	2,357	2,732		
Energy						
Petro-Canada	634	578	228	335		
Miscellaneous						
Canada Development Investment Corporation	1,353	1,884	1,713	1,100		
Other	85	120	128	89		
Total debt	8,317	10,235	11,367	12,014	12,580	14,065
Guarantees						
Canada Mortgage and Housing Corporation[2]	27,200	29,600	34,500	43,000		
Canada Deposit Insurance Corporation	–	–	869	882		
Export Development Corporation	225	196	197	185		
Total guarantees	27,425	29,796	35,566	44,067	48,975	54,915
Total borrowings and guarantees	35,742	40,031	46,933	56,081	61,555	68,980

[1] Debt here refers just to borrowings – bonds, bank loans, etc. – and excludes such items as accounts payable.
[2] This represents the loan insurance in force in the Mortgage Insurance Fund.
[3] Preliminary.
[4] Forecast.

outstanding at March 31, 1985. Petro-Canada accounted for 3 per cent, and the Canada Development Investment Corporation, which is the holding company for de Havilland, Canadair and Eldorado Nuclear, accounted for 9 per cent.

There is also a significant amount of credit market activity which is supported by Crown corporations in the form of guaranteed or insured loans. The amount of such loan guarantees has increased from $27.4 billion at the end of 1981-82 to $44.1 billion at the end of 1984-85. Crown corporation loan guarantees are forecast to increase to $54.9 billion by the end of 1986-87 on the assumption of no

change in statutory ceilings. Of the total outstanding at the end of March 1985, CMHC accounted for $43 billion. EDC also has a small amount of loan guarantees outstanding in respect of export financing arrangements. Another Crown corporation, the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), has recently entered into agreements with private financial institutions to guarantee loans extended to ensure the orderly winding down of a number of financial institutions.

(b) Government Loan Guarantees

The government directly guarantees loans under a variety of programs for social, agricultural and industrial purposes. Recent trends in government loan guarantees and short-term projections are shown in Table A.6.6; as with projected Crown corporation borrowings and guarantees, these estimates assume no change in statutory ceilings. It should be noted that the contingent liability in respect of the guaranteed loans outstanding is substantially less than the amount of the loans guaranteed themselves because in some cases, such as the *Small Business Loans Act*, the guarantee formula limits the government's liability. For purposes of showing the impact on capital markets, the amount of financing being supported is considered the relevant measure.

In total as seen in Table A.6.6, loan guarantees of the government added $8.4 billion to Canada's involvement in credit markets at the end of 1984-85. The largest loan guarantee program is in support of wheat sales to foreign governments. Under this program, the Canadian Wheat Board arranges loans for foreign buyers, principally from Canadian banks, which are guaranteed by the government. The amount outstanding was approximately $4.0 billion at the end of March 1985, which accounts for approximately 48 per cent of Canada's total direct loan guarantee obligations.

Table A.6.6

Balance of Loan Guarantees Outstanding

Year	Balance
	(millions of dollars)
1981-82	5,088
1982-83	6,497
1983-84	6,894
1984-85[1]	8,358
1985-86[2]	8,760
1986-87[2]	8,760

[1] Preliminary.
[2] Forecast.

Other important loan guarantee programs are the *Canada Student Loans Act* ($1.4 billion outstanding as of March 31, 1985), the *Small Businesses Loans Act* ($1.6 billion) the *Farm Improvements Loans Act* ($500 million), the *Fisheries Improvement Loans Act* ($61.9 million), the Enterprise Development Program ($49.2 million), the *Regional Development Incentives Act* ($37.1 million), and financial obligations incurred by air carriers regarding de Havilland Aircraft Dash 7 and Dash 8 ($125.6 million).

It should be noted that Crown corporation and direct government loan guarantees discussed above do not represent the total contingent liabilities of the government. There are other contingent liabilities not related to credit flows such as insurance against nuclear accidents and deposit insurance provided by the CDIC.

Total Federal Debt and Guarantees

Table A.6.7 below summarizes recent trends and short-term forecasts of total federal government and Crown corporation debt and guarantees.

Table A.6.7

Total Federal Government and Crown Corporation Debt and Guarantees

	Federal unmatured government debt outstanding	Per cent of GNP	Crown corporation borrowing outstanding	Per cent of GNP	Loan guarantees			
					Crown corporations	Per cent of GNP	Federal government	Per cent of GNP
1981-82	92,199	27.1	8,317	2.4	27,445	8.1	5,088	1.5
1982-83	115,304	32.1	10,235	2.9	29,796	8.3	6,497	1.8
1983-84	141,937	36.3	11,367	2.9	35,565	9.1	6,894	1.8
1984-85(1)	171,859	40.7	12,014	2.9	44,067	10.5	8,357	2.0
1985-86(2)	199,904	44.5	12,580	2.8	48,980	10.9	8,760	2.0
1986-87(2)	224,664	46.7	14,065	2.9	54,915	11.4	8,760	1.8

Note:
In the forecast period it is assumed that change in unmatured debt can be approximated by financial requirements excluding foreign exchange transactions.

(1) Preliminary.
(2) Forecast.

Le plan financier

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Mai 1985

Canada

Le plan financier

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances
Mai 1985

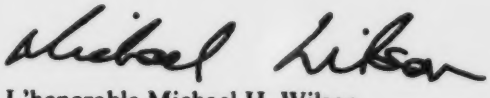
Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Avant-propos

Ce document budgétaire donne un aperçu du plan financier du gouvernement du Canada jusqu'à la fin des années 80. Il résume les mesures stratégiques prises par le gouvernement, dans l'exposé économique et financier de novembre 1984 ainsi que dans ce budget, pour contrôler la dette nationale et asseoir ainsi le renouveau économique sur des fondations solides. Dans leur ensemble, ces mesures représentent une stratégie financière intégrée qui contribuera grandement à remettre le Canada sur la voie d'une croissance économique soutenue et de la prospérité.

Comme par le passé, le plan financier est formulé dans le contexte général d'une prévision économique. Il ne faut cependant pas oublier que toute prévision présente des incertitudes et qu'il serait tout à fait exceptionnel que les événements se révèlent entièrement conformes aux prévisions de ce budget. Dans ce document, les estimations financières relatives à 1985-86 et 1986-87 ont été formulées de manière explicite, mais elles continuent de dépendre fortement des hypothèses économiques, lesquelles sont décrites en détail dans un autre document budgétaire intitulé *Les perspectives économiques du Canada, 1985-1990: Le défi du renouveau économique*. Pour le reste de la décennie, les incertitudes auxquelles je dois faire face sont beaucoup plus importantes. La stratégie que j'ai présentée dans mon budget en tient donc dûment compte. Elle assurera une diminution constante et appréciable du déficit fédéral et contribuera dans une large mesure à ramener la progression de la dette fédérale à des proportions comparables à celles de la croissance de l'économie.

Jointe aux autres mesures prises pour encourager l'initiative privée et accroître l'efficacité de la gestion et des programmes de l'État, cette stratégie établira des fondations sûres pour une prospérité durable.



L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Table des matières

1. Aperçu de la stratégie financière du gouvernement 1
   - Exposé du problème 1
   - Stratégie financière 2
   - Plan du document 7

2. Le plan de dépenses 9
   - La stratégie de dépenses 9
   - Modifications de dépenses de novembre 11
   - Modifications de dépenses depuis novembre 11
   - Résumé 15

3. Le plan de recettes 17
   - Mesures touchant l'impôt direct des particuliers 18
   - Mesures touchant les impôts des sociétés 21
   - Mesures touchant la fiscalité indirecte 22

4. Le plan financier de 1985-86 et 1986-87 23
   - Vue d'ensemble des projections financières 23
   - Projections de dépenses 25
   - Projections de recettes 29
   - Projections d'opérations non budgétaires 34
   - Besoins financiers et pouvoir d'emprunt 37

5. Évolution financière possible à moyen terme 41
   - Contrôle de la dette fédérale: les mesures budgétaires à moyen terme 41
   - Sensibilité de la situation financière du gouvernement à l'évolution économique 42

Annexes

1. Soldes budgétaires et dette nette du secteur public 49

2. Sensibilité des projections financières aux hypothèses économiques 53

3. Comparaisons internationales des déficits, de la dette et des paiements d'intérêt 57

4. Projections financières selon les Comptes nationaux 63

5. Tableaux statistiques supplémentaires 69

6. Compte rendu des opérations sur la dette publique 75

1. Aperçu de la stratégie financière du gouvernement

Exposé du problème

Il est essentiel que la politique financière au Canada soit conçue de manière à promouvoir de bons résultats économiques à moyen terme. À cet égard, le gonflement de la dette publique et la perspective d'une augmentation du ratio de la dette au PNB présentent de sérieux obstacles à nos perspectives de renouveau économique et de croissance non inflationniste soutenue jusqu'à la fin de la décennie. Les mesures présentées dans ce budget en vue de maîtriser la croissance de la dette fédérale visent à éliminer ces obstacles à la croissance économique et à la création d'emplois.

Les déficits budgétaires sont chose courante au Canada depuis le début des années 70. Ils ont fortement augmenté, tant en valeur absolue que par rapport à la taille de l'économie. Le déficit budgétaire, qui représentait 1.2 pour cent du Produit national brut en 1973-74, est en effet passé à 8.5 pour cent selon les estimations pour 1984-85. En 1990-91, cela fera une vingtaine d'années que l'on aura enregistré des déficits budgétaires. Ces déficits ont donné naissance à une dette publique importante et rapidement croissante. En proportion du PNB, la dette nette du gouvernement fédéral a diminué régulièrement depuis le début des années 50 pour tomber à un plancher de 16.6 pour cent en 1974-75. Depuis, elle n'a cependant cessé de croître, pour atteindre 45.2 pour cent d'après les estimations pour 1984-85. Au cours des trois dernières années, la dette a progressé près de quatre fois plus vite que le PNB, et les frais de la dette fédérale ont augmenté trois fois plus vite que les recettes. L'évolution du rapport dette/PNB d'ici la fin de la décennie 1980 dépendra essentiellement de trois facteurs: les taux d'intérêt, l'accroissement réel de l'économie et l'ampleur du déficit.

Au cours d'une certaine année, un déficit budgétaire peut soutenir l'activité économique. Cependant, si les taux d'intérêt réels sont supérieurs à la croissance économique réelle pendant une période prolongée, comme cela a été le cas ces dernières années et l'est encore aujourd'hui, le déficit aura tendance à augmenter plutôt qu'à diminuer, l'économie n'étant pas en mesure de dégager des recettes supplémentaires suffisantes pour financer les frais de service toujours croissants d'une dette en augmentation. Le gouvernement doit alors continuer d'emprunter sur la croissance future uniquement pour financer les déficits passés. Ces emprunts accroissent eux-mêmes les dépenses futures d'intérêt et mettent en branle un cercle vicieux où, faute de mesures de la part des responsables, la dette continue de progresser plus vite que l'économie.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles cette situation menacerait la capacité d'expansion économique et de création d'emplois du Canada, si on la laissait se

perpétuer. L'une des principales raisons tient au fait que le niveau élevé des déficits et une dette croissante ont tendance à faire monter les taux d'intérêt canadiens par rapport au loyer de l'argent à l'étranger. Le cercle vicieux des déficits, de l'augmentation de la dette et de frais toujours croissants du service de cette dette est alors renforcé. La réduction du déficit et la stabilisation du ratio de la dette au PNB revêtent donc une importance cruciale dans la stratégie du gouvernement pour établir les conditions propices à une baisse des taux d'intérêt.

L'augmentation rapide et persistante du ratio de la dette au PNB peut également alimenter les attentes inflationnistes. Certains peuvent craindre en effet que le gouvernement ne commence à financer sa dette croissante en faisant marcher «la planche à billets». Il en résulte de nouvelles tensions à la hausse sur les taux d'intérêt, ce qui retarde la croissance des investissements et de l'emploi, restreint l'adoption de politiques expansionnistes et aggrave le problème du déficit.

Les investissements des entreprises souffriront eux aussi de la persistance de déficits élevés et de l'augmentation du ratio de la dette au PNB. Dans la mesure où les taux d'intérêt s'accroîtront et que les attentes inflationnistes seront alimentées, la confiance des entreprises et des consommateurs sera minée et les décisions d'achat de machines neuves, d'agrandissement des installations et de création d'emplois seront retardées. Cette contraction des investissements entraînera une baisse de la croissance potentielle, qui se traduira par une détérioration de la situation financière, d'où une nouvelle réduction des investissements et de l'expansion.

L'avenir économique de ce pays serait gravement menacé si l'on ne tenait pas compte des réalités de la situation financière actuelle. Si rien n'était fait pour contrer la tendance aux déficits élevés et à l'augmentation de la dette du gouvernement fédéral, les taux d'intérêt continueraient de subir des tensions à la hausse, le contrôle de l'État sur la politique financière serait compromis, les investissements privés seraient réduits et, en fin de compte, les perspectives de croissance et d'emploi seraient sérieusement menacées.

Plus on tarde à agir, plus le problème s'aggrave et plus les mesures correctives à prendre devront être draconiennes. L'accélération de la croissance économique ne peut à elle seule résoudre le problème. Cependant, l'adoption immédiate de mesures positives visant à corriger le déséquilibre entre les recettes et les dépenses peut remettre le pays sur la voie d'une croissance plus rapide, ce qui atténuera le problème.

Stratégie financière

Ce budget représente un grand pas en direction de la maîtrise de la croissance de la dette publique fédérale. Des mesures directes sont prises afin d'éliminer les obstacles à la croissance, d'améliorer le climat économique pour encourager la prise de risques, d'assurer un meilleur fonctionnement des marchés et d'accroître les investissements et l'emploi. Parallèlement, des mesures sont prises en vue de réduire directement le déficit, principalement au moyen de compressions des

dépenses. Les taux d'intérêt devraient ainsi diminuer au Canada par rapport aux États-Unis, ce qui stimulera l'investissement, la croissance et l'emploi. Dans l'ensemble, ces mesures se traduiront par une croissance économique plus forte, une hausse des recettes et une diminution du service de la dette.

Cependant, le contrôle de la dette fédérale ne devrait pas nécessiter l'adoption de mesures à court terme excessivement rigoureuses et extrêmement perturbatrices. L'économie canadienne a maintenant amorcé sa troisième année de reprise. La production s'est redressée à un rythme légèrement supérieur à la moyenne historique. Cependant, la reprise n'a pas été équilibrée. Le rythme de rétablissement de la demande intérieure finale a été de moitié inférieur à celui du PNB réel. Les investissements des entreprises ont été extrêmement faibles, et sur ce plan les signes de redressement commencent tout juste à se manifester. De même, la vigueur de l'activité économique aux États-Unis, qui a été le moteur principal de la croissance dans tous les pays industrialisés depuis deux ans, a maintenant fait place à un rythme de croissance plus soutenable, tandis que les perspectives d'évolution des taux d'intérêt et de la croissance demeurent très incertaines pour la ou les deux prochaines années. Au-delà du court terme, les incertitudes sont encore beaucoup plus considérables.

Si l'on veut qu'une stratégie de remise en ordre de nos finances soit couronnée de succès, il faut tenir compte de cette évolution et de ces incertitudes dans la conception, l'équilibre et le calendrier d'application des mesures gouvernementales. Comme le montre le tableau 1.1, l'impact des mesures présentées dans ce budget et dans l'exposé de novembre 1984 aura des effets croissants avec le temps et élargira ainsi la marge de manoeuvre financière du gouvernement à moyen terme.

Il est toutefois impossible de prévoir avec grande précision de quelle façon l'économie et la situation financière de l'État évolueront pendant les dernières années de la décennie. Les mesures prises par le gouvernement joueront un rôle crucial. Cependant, le comportement des consommateurs et des investisseurs canadiens de même que l'évolution économique mondiale exerceront une influence appréciable sur nos résultats économiques et financiers. L'incidence cumulative de ces facteurs sera probablement très importante au cours des cinq prochaines années. Il n'empêche que le défi aujourd'hui consiste à redresser notre situation économique et financière et qu'il doit être relevé sans tarder, d'une façon qui permette au gouvernement de réagir à l'évolution imprévisible de la situation pendant le reste de la décennie.

Le plan financier à moyen terme du gouvernement a été conçu de manière à relever ce défi. **D'ici la fin de la décennie, les mesures présentées dans ce budget, ainsi que celles qui ont été prises en novembre dernier, réduiront directement le déficit de quelque $20 milliards et la dette d'à peu près $75 milliards, par rapport aux niveaux qu'ils auraient atteints autrement.**

Pour mettre en oeuvre cette stratégie financière, nous avons donné la priorité à la compression des frais généraux de l'État, à l'amélioration de la gestion de l'encaisse, des biens immeubles et des investissements, et à la réduction des dépenses au titre des programmes qui ne contribuent pas sensiblement à la

croissance économique ou au progrès social et culturel. En vue de cet objectif, le gouvernement a pris en novembre des mesures importantes qui ont éliminé certains programmes et organismes qui avaient perdu leur utilité, comprimé les dépenses de programmes dans d'autres domaines, resserré la gestion de nombreuses activités, retardé certains investissements et sensiblement diminué les frais généraux de l'État. D'autres mesures ont été prises afin de réduire les dépenses non budgétaires, d'accroître le recouvrement des coûts et d'accélérer la perception des recettes. L'impact de ces actions était de réduire les besoins financiers d'environ $4.2 milliards en 1985-86. Ces mesures, de concert avec une réduction des réserves sectorielles ont réduit les dépenses de $3.5 milliards en 1985-86, $3.2 milliards en 1986-87 et $4 milliards en 1990-91.

Ce budget comporte d'autres mesures visant à comprimer les dépenses de $2 milliards au cours du présent exercice, de $3.5 milliards en 1986-87 et de plus de $8 milliards d'ici 1990-91. Elles comprennent: de nouvelles améliorations de la gestion de l'encaisse et des biens de l'État, la privatisation de certaines sociétés d'État, une gestion plus rigoureuse des frais généraux et des dépenses de la fonction publique et un recouvrement accru des coûts. Ces mesures comportent une réduction des dépenses et des subventions économiquement improductives, la fermeture d'usines d'eau lourde devenues inutiles et une diminution des subventions aux entreprises. Des mesures sont également adoptées afin de freiner l'augmentation des transferts aux particuliers, grâce à une modification de la formule d'indexation des prestations de la Sécurité de la vieillesse et des allocations familiales. Le gouvernement se propose en outre de ralentir le taux de croissance des transferts aux provinces afin de réaliser des économies appréciables d'ici la fin de la décennie.

Toutes ces mesures de réduction des dépenses ont pour objet de diminuer la mauvaise affectation des ressources, d'améliorer le cadre de la croissance et d'orienter plus efficacement les dépenses. Conformément à ce principe d'accroissement de l'efficacité des programmes, le gouvernement a affecté davantage de fonds à certaines activités afin d'améliorer les perspectives de croissance et d'emploi. Les programmes de formation et de développement de l'emploi, en particulier, ont été renforcés.

Compte tenu de toutes les mesures prises en novembre dernier et dans ce budget pour comprimer les dépenses, ces dernières ont été réduites de $3.8 milliards cette année, et elles devraient baisser de $5.3 milliards l'an prochain et de plus de $11 milliards en 1990-91. En raison de ces réductions de dépenses et des hausses de recettes décrites dans la suite du document, le gouvernement ne sera pas obligé d'emprunter autant qu'il aurait dû le faire. La diminution des emprunts permettra d'économiser, au titre du service de la dette, une somme de $0.2 milliard cette année, qui passera à $0.8 milliard l'an prochain et à $4.5 milliards selon les estimations pour 1990-91.

D'ici 1990-91, cette stratégie financière aura permis d'obtenir une diminution nette des dépenses de l'ordre de $16 milliards, ce qui est légèrement supérieur à l'objectif de $10 à $15 milliards fixé en novembre dernier.

Cependant, étant donné l'ampleur du déficit actuel, le volume de la dette et les incertitudes entourant l'avenir, il était nécessaire de prendre de nouvelles mesures afin de réduire le déficit et d'améliorer le cadre de la croissance et les investissements. C'est pourquoi le budget comporte également des mesures importantes en matière de recettes.

Tableau 1.1

Résumé de l'incidence financière des changements discrétionnaires depuis septembre

	1985-86	1986-87	1987-88
	(en milliards de dollars)		
Modifications discrétionnaires des recettes fiscales			
Exposé de novembre			
Réduction des recettes fiscales	-0.2	-0.2	0.0
Augmentation des recettes fiscales	0.4	0.6	0.2
Total	0.2	0.4	0.2
Budget de mai			
Réduction des recettes fiscales	-1.2	-3.1	-6.0
Augmentation des recettes fiscales	1.4	4.9	10.1
Total	0.2	1.8	4.1
Ensemble des modifications de recettes fiscales	0.4	2.2	4.3
Modifications discrétionnaires des dépenses[1]			
Exposé de novembre			
Réduction des dépenses	-3.5	-3.2	-4.0
Augmentation des dépenses	1.5	0.4	0.5
Total	-2.0	-2.8	-3.5
Budget de mai[2]			
Réduction des dépenses	-2.0	-3.5	-8.2
Augmentation des dépenses	0.2	1.0	0.4
Total	-1.8	-2.5	-7.8
Ensemble des modifications de dépenses	-3.8	-5.3	-11.3
Réduction du service de la dette	-0.2	-0.8	-4.5
Modification discrétionnaire totale du déficit	-4.4	-8.3	-20.1

[1] De plus amples détails figurent dans les *Renseignements supplémentaires*, chapitre 3.
[2] Y compris certaines mesures de récupération des coûts.

Voici les quatre grands domaines autour desquels s'articulent ces mesures:

- création d'une structure fiscale qui encouragera davantage l'esprit d'entreprise, la prise de risques et l'investissement;
- amélioration de l'équité du régime fiscal;
- diminution du déficit à court terme grâce à l'imposition de surtaxes temporaires; et
- mise en place d'une structure des recettes qui progresseront légèrement plus vite que l'économie, contribuant ainsi quelque peu à réduire le déficit à moyen terme.

Combinées aux mesures prises en novembre, les hausses discrétionnaires de recettes résultant des initiatives adoptées depuis septembre devraient représenter au total $0.4 milliard au cours du présent exercice, $2.2 milliards l'an prochain et $4.3 milliards d'ici 1990-91.

Comme l'indique le tableau 1.1, les mesures discrétionnaires prises par ce gouvernement auront pour effet direct de réduire le déficit de $4.4 milliards cette année, de $8.3 milliards l'an prochain et de $20 milliards environ vers la fin de la décennie. Le tableau 1.2 montre que le déficit sera ramené à $33.8 milliards en 1985-86 et à $32.7 milliards en 1986-87. Les trois quarts de cette réduction seront obtenus grâce aux mesures touchant les dépenses – des mesures qui non seulement compriment les dépenses, mais encore mettent en place une structure qui contribuera davantage à la croissance économique de même qu'au progrès social et culturel. Un quart de la réduction est attribuable aux mesures fiscales, qui stimuleront de façon significative l'investissement et l'esprit d'entreprise, tout en contribuant directement dans une mesure appréciable à la baisse du déficit.

Tableau 1.2

État sommaire des opérations[1]

	1985-86	1986-87
	(en milliards de dollars)	
Opérations budgétaires		
Recettes	71.2	77.0
Dépenses	105.0	109.7
Déficit	33.8	32.7
Recettes non budgétaires	5.7	8.0
Besoins financiers	28.0	24.8

[1] De plus amples détails figurent au tableau 4.2. Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.

Les mesures ont été étalées sur le reste de la décennie afin d'éviter de perturber l'économie. Toutes les initiatives sont bien circonscrites et, même si leurs effets sont échelonnés dans le temps, les Canadiens en connaissent dès maintenant la nature. Les Canadiens peuvent avoir bon espoir que le problème de la dette est en voie de règlement, et établir leurs plans en conséquence. Moyennant un contexte économique international satisfaisant, le ratio de la dette au PNB se sera stabilisé ou aura commencé à fléchir vers la fin de la décennie.

Plan du document

Ce document présente une vue d'ensemble de la stratégie financière du gouvernement, qui vise à réduire le déficit budgétaire et à ramener l'augmentation de la dette fédérale à un niveau plus comparable à la croissance de l'économie. Les chapitres suivants rendent globalement compte des mesures budgétaires et de leur incidence sur la situation financière du gouvernement; ils résument les principaux éléments de la stratégie financière pour la deuxième moitié des années 80.

Le chapitre 2 analyse le plan de dépenses pluriannuel du gouvernement. Au coeur de ce plan figure l'objectif que s'est fixé le gouvernement de réduire de $10 à $15 milliards le niveau annuel des dépenses d'ici la fin de la décennie. Le chapitre fait le point sur les progrès réalisés jusqu'à présent et résume dans ses grandes lignes le plan d'action du gouvernement pour comprimer davantage les dépenses.

Le chapitre 3 décrit le plan de recettes du gouvernement. Conformément aux objectifs de renouveau économique, ce plan comprend un certain nombre de mesures visant à encourager les investissements des entreprises et à rendre le régime fiscal plus équitable, ainsi que des augmentations de taxes indispensables au rétablissement d'une marge de manoeuvre financière et à la maîtrise de la croissance de la dette publique fédérale.

Le chapitre 4 présente en détail le plan financier des exercices 1985-86 et 1986-87. Il indique les bases sur lesquelles ont été établies les projections de recettes et de dépenses de ces exercices. Le chapitre comprend également un rapprochement des projections financières du budget et de celles de l'exposé économique et financier de novembre 1984. Il se termine par une brève description des besoins financiers du gouvernement et des pouvoirs d'emprunt dont il aura besoin pour l'exercice 1985-86.

Le dernier chapitre du document traite de la situation financière qui pourrait être observée à la fin de la décennie. Il se termine par une description de l'évolution projetée de la situation financière et des principaux facteurs influant sur cette dernière.

Le document comporte six annexes qui fournissent un supplément d'information. La première analyse l'évolution récente de la situation budgétaire de l'ensemble du secteur public. La deuxième expose quelques règles empiriques afin d'illustrer la sensibilité de la situation budgétaire du gouvernement fédéral aux principales

variables économiques. La troisième annexe présente une comparaison statistique des déficits et de la dette de l'État dans les principaux pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Une quatrième annexe expose les projections financières de 1985-86 et 1986-87 selon les Comptes nationaux. La cinquième annexe comprend des statistiques historiques sur les recettes, les dépenses, le déficit, les besoins financiers et la dette publique nette du gouvernement fédéral. La sixième et dernière annexe rend compte des opérations sur la dette de l'État.

2. Le plan des dépenses

Dans le cadre de sa stratégie de renouveau économique, le gouvernement a commencé en novembre 1984 à réduire les dépenses de programmes et à les réaménager de manière à fournir un meilleur cadre pour la croissance économique et la création d'emplois. Ce budget s'inscrit dans la même veine. Ce deuxième chapitre présente les grandes lignes de la stratégie des dépenses et expose les principaux éléments du plan grâce auquel le gouvernement se propose d'atteindre son objectif de réduction des dépenses de $10 à $15 millions d'ici 1990.

Stratégie de dépenses

La condition fondamentale du renouveau économique est la promotion de la croissance des investissements et des emplois dans le secteur privé. La réalisation de cet objectif dépend dans une large mesure du réaménagement des programmes fédéraux de manière qu'ils soutiennent mieux la croissance, l'amélioration de la gestion de l'État et le contrôle de la dette fédérale. Pour relever le défi de la croissance et de l'emploi, le gouvernement avait exposé une stratégie de dépenses, en novembre dernier, dans son *Programme de renouveau économique*. La mise en oeuvre de cette stratégie, amorcée en novembre, se poursuit avec les mesures prises dans ce budget.

L'accroissement de l'efficacité des programmes fédéraux est indispensable au bon fonctionnement de l'économie canadienne. De nombreux programmes mis en place il y a des années ont perdu leur utilité et n'apportent plus de contribution positive nette à la croissance. Trop souvent, ces programmes soutiennent des producteurs inefficaces et empêchent les particuliers et les entreprises d'entreprendre des activités plus productives et profitables. La réduction ou la suppression pure et simple de ces programmes est essentielle si l'on veut que le Canada prospère. Un aspect essentiel du réaménagement des programmes est la prestation d'une aide aux personnes touchées par les changements, afin de leur permettre d'acquérir des compétences nouvelles, de déménager ou de procéder aux autres adaptations nécessaires à la production de biens ou de services nouveaux. Cette aide est un élément essentiel des efforts déployés par le gouvernement pour améliorer le fonctionnement de ses programmes.

L'accroissement de l'efficacité des programmes est également indispensable si l'on veut que le Canada progresse sur le plan social aussi bien qu'économique. Certains programmes sont moins efficaces qu'il n'est souhaitable pour orienter l'aide vers les personnes qui en ont le plus besoin. D'autres fournissent un soutien utile, mais ils le font de manière inefficace ou trop coûteuse. Le réaménagement de ces

programmes en vue de les rendre plus efficaces et plus rentables est un élément-clé de la stratégie de dépenses du gouvernement.

En comprimant et en réaménageant de nombreux programmes, le marché pourra mieux fonctionner et les perspectives de croissance et d'emploi seront renforcées. Dans certains cas, cependant, il se peut que pour accroître la productivité et réaliser une meilleure affectation des ressources il faille engager des dépenses supplémentaires et rationaliser les programmes. Cela s'applique tout particulièrement aux programmes du marché du travail qui visent directement à fournir les compétences nouvelles que requiert une économie en expansion. L'aide à l'adaptation du marché du travail est essentielle dans une économie en expansion; aussi est-elle prévue dans le cadre du plan de dépenses du gouvernement.

Avec les années, l'État a pris des proportions gigantesques. Il s'est lancé dans des activités commerciales par l'intermédiaire de sociétés d'État. Nombre de ces activités débouchent sur la prestation de biens et de services qui pourraient être fournis à meilleur marché ou plus efficacement par le secteur privé. Rien ne justifie le maintien de ces activités par l'État. Dans d'autres cas, une rationalisation appréciable des activités des sociétés d'État permettrait d'améliorer les services ou d'en réduire les coûts. Le gouvernement a également effectué un certain nombre d'investissements qui ne contribuent guère au développement économique et ne rapportent pas grand-chose aux contribuables. Le gouvernement s'efforce de rationaliser et de réduire ces opérations. Par conséquent, un autre élément essentiel de la stratégie de renouveau du gouvernement est la privatisation de certaines activités et la rationalisation des autres.

Non seulement le gouvernement doit-il rationaliser, améliorer et réaménager ses programmes et sociétés d'État, mais il doit également gérer ses propres ressources de manière plus efficace. Pour atteindre le double objectif de la réduction des coûts et de l'accroissement de l'efficacité, on peut améliorer la gestion de l'encaisse, se débarrasser des biens excédentaires, réduire les frais de personnel et les frais généraux et, dans certains cas, récupérer les coûts des activités comme le ferait une entreprise. Grâce à une meilleure gestion de ses propres ressources, le gouvernement peut maintenir la qualité des services tout en réduisant les coûts.

Un Groupe de travail ministériel chargé d'examiner les programmes sous la direction du vice-premier ministre s'apprête à recommander des changements qui permettront d'accroître l'efficacité d'un grand nombre de programmes fédéraux; de les rationaliser et d'en réduire les coûts. Un document consultatif faisant le point sur ces travaux, intitulé *Nouvelles initiatives de gestion: Résultats initiaux du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes*, est déposé avec ce budget.

Dans le cadre du réaménagement des programmes non statutaires visant à promouvoir la croissance, ou dans le cadre de l'amélioration de la gestion des ressources internes de l'État, il est possible de réaliser des économies appréciables et, ainsi, de contribuer dans une grande mesure à la réduction du déficit. Cependant, les dépenses non statutaires (défense et aide publique au développement exclues) représentaient environ 40 pour cent des dépenses de programmes en 1984-85. Par conséquent, pour réduire sensiblement les dépenses à moyen terme, il

convient de ralentir également la croissance des dépenses statutaires, c'est-à-dire principalement les transferts aux particuliers et aux provinces.

À cet égard, l'objectif du gouvernement est de réaliser des économies appréciables de manière juste et équitable, de façon à nuire le moins possible aux personnes qui sont le plus dans le besoin. À cette fin, le gouvernement se propose d'étaler ses réductions dans le temps afin de permettre aux particuliers et aux provinces de se préparer de façon mesurée et logique à la moindre croissance des transferts.

Comme le gouvernement s'est engagé à maintenir la contribution du Canada à l'alliance occidentale, les dépenses réelles au titre de la défense augmenteront à moyen terme. Leur efficacité et leur rendement seront améliorés pour permettre au Canada de jouer le rôle qui lui revient à l'étranger.

Enfin, le gouvernement maintient son engagement de favoriser le développement des nations les plus pauvres du monde. Aussi, les dépenses d'aide publique au développement continueront-elles d'augmenter tout au long de la décennie afin d'atteindre l'objectif de 0.6 pour cent du PNB vers la fin des années 80.

Modifications de dépenses de novembre

C'est en novembre que le gouvernement a commencé à réorienter ses programmes de dépenses afin de limiter leur croissance globale et de réaménager le soutien en fonction des priorités économiques et sociales les plus pressantes. Une somme évaluée à $2.2 milliards a été retranchée pour 1985-86 au titre des programmes énergétiques, des subventions au logement et à la radiodiffusion, des subventions à l'industrie et des programmes d'aide étrangère et de défense, pour n'en nommer que quelques-uns. De plus, les dépenses non budgétaires ont été réduites de $0.6 milliard. Les frais généraux de l'État ont été comprimés grâce à des initiatives de gestion qui, selon les estimations, devraient permettre d'économiser $1.0 milliard de plus en 1985-86, tandis que les réserves sectorielles ont été rognées de $0.3 milliard.

Un certain nombre de mesures ont également été prises pour aider les producteurs du secteur primaire, améliorer les programmes d'emploi et de formation, relever les prestations aux anciens combattants et élargir l'admissibilité aux allocations au conjoint. Ces mesures ont accru les dépenses de $1.5 milliard selon les estimations pour 1985-86.

Par conséquent, les premières mesures de la stratégie de réduction des dépenses qui ont été prises en novembre se sont soldées dans l'ensemble par une diminution nette des dépenses budgétaires et par un accroissement de la récupération des coûts de $2 milliards en 1985-86, qui devrait passer à $2.8 milliards en 1986-87 et à $3.5 milliards en 1990-91.

Modifications de dépenses depuis novembre

Ce budget propose de nouvelles modifications des dépenses qui permettront de réaliser des économies supplémentaires nettes d'environ $1.8 milliard au cours du

présent exercice, de $2.5 milliards l'an prochain et de $7.8 milliards d'ici 1990-91. Des détails sur ces modifications des dépenses, dont un résumé est fourni au tableau 2.1 figurent dans les *Renseignements supplémentaires*. Les paragraphes qui suivent en décrivent les principaux éléments.

Paiements au titre des encouragements pétroliers: À la suite de l'Accord de l'Ouest, les paiements prévus par le programme d'encouragements pétroliers prendront fin, d'où des économies appréciables qui s'élèveront à plus de $900 millions d'ici 1990-91.

Tableau 2.1

Mesures de réduction des dépenses et de récupération des coûts[1]

	Effet estimatif en		
	1985-86	1986-87	1987-88
	(en milliards de dollars)		
A. Mesures annoncées en novembre 1984			
Compression des programmes	2.2	2.1	2.1
Initiatives de gestion	1.3	1.1	1.9
Réduction brute des dépenses	3.5	3.2	4.0
Hausse des dépenses	1.5	0.4	0.5
Réduction nette des dépenses	2.0	2.8	3.5
B. Mesures prises depuis novembre 1984			
Paiements d'encouragements pétroliers	–	0.8	0.9
Compressions des programmes	0.5	0.7	1.0
Initiatives de gestion	1.5	1.7	2.3
Transferts aux particuliers	–	0.3	2.0
Transferts aux autres gouvernements	–	–	2.0
Réduction brute des dépenses	2.0	3.5	8.2
Augmentation des dépenses	0.2	1.0	0.4
Réduction nette des dépenses	1.8	2.5	7.8
C. Réduction du service de la dette	0.2	0.8	4.5
D. Réduction totale des dépenses	4.0	6.1	15.8

[1] Pour plus de détails, voir les *Renseignements supplémentaires*.

Principales modifications de programmes: En vue de rationaliser les services de transports au Canada et d'utiliser au mieux des ressources limitées, le gouvernement réduira les subventions aux transports de $75 millions cette année, de $200 millions l'an prochain et de $600 millions en 1990. Une plus forte proportion des coûts sera récupérée et l'on s'efforcera en particulier de rentabiliser l'exploitation de VIA Rail dans le couloir Windsor-Québec. Conformément au principe d'amélioration du fonctionnement des marchés et de réduction des interventions de l'État dans le processus de décisions des entreprises, le gouvernement réduira les subventions et autres types d'assistance aux producteurs. Les subventions industrielles seront ainsi comprimées de $100 millions cette année et de $150 millions l'an prochain; et les subventions agricoles seront réduites de $50 millions chaque année. Les opérations de l'EACL seront rationalisées et les activités rentables, commercialisées. Les usines d'eau lourde seront fermées. Conformément à son principe d'aide à l'adaptation, le gouvernement mettra en place un important programme dans la région du Cap-Breton. Ces modifications de programmes, ainsi que les autres mesures décrites dans les *Renseignements supplémentaires*, permettront de réaliser une économie de $0.5 milliard en 1985-86, de $0.7 milliard l'an prochain et d'environ $1 milliard en 1990-91. Enfin, pour concrétiser son engagement d'aider les Canadiens à s'adapter au changement, le gouvernement affectera $900 millions de plus aux nouveaux programmes de formation et de développement de l'emploi en 1986-87.

Initiatives de gestion: Au cours des prochaines années, le gouvernement réalisera des économies appréciables en gérant plus efficacement les ressources de l'État. Dans un premier temps, des économies importantes seront obtenues grâce à l'amélioration de la gestion de l'encaisse de l'État et de ses sociétés. En évaluant soigneusement les besoins immobiliers et en se débarrassant des immeubles qui ne lui sont pas vraiment nécessaires, le gouvernement se procurera plus de $400 millions au cours des deux prochaines années. Il réduira progressivement les frais généraux en rationalisant les activités et en diminuant la provision pour éventualités. La fonction publique sera comprimée de deux pour cent l'an prochain et d'un autre pour cent par année jusqu'à la fin de la décennie. Ces compressions, qui déboucheront sur un fonctionnement plus rationnel de l'appareil de l'État et un accroissement de productivité, seront mises en oeuvre de manière à minimiser les perturbations au service au public. En outre, le gouvernement se propose de faire passer les pensions de la fonction publique sous le régime de la capitalisation complète, sans subventions du contribuable. D'autres mesures seront prises également afin d'améliorer la récupération des coûts. Ces initiatives ainsi que d'autres mesures décrites en détail à la partie III des *Renseignements supplémentaires* permettront de réaliser des économies d'environ $1.5 milliard cette année, de $1.7 milliard l'an prochain et de quelque $2.3 milliards en 1990-91.

Ces modifications de programmes et ces initiatives de gestion se traduiront par une diminution en termes absolus d'environ $1 milliard, sur l'ensemble des deux prochaines années, des dépenses consacrées aux programmes non statutaires (défense et aide publique au développement exclues); il s'agira de la première baisse enregistrée par ces dépenses depuis plus de 20 ans. D'ici 1990-91, ces dépenses ne représenteront que 38 pour cent des dépenses de programmes, comparativement à quelque 40 pour cent l'an dernier.

Comme ces dépenses ne constituent qu'environ 40 pour cent de l'ensemble des dépenses de programmes, on ne saurait réduire sensiblement le déficit sans comprimer également les programmes de transferts statutaires. Aussi le gouvernement a-t-il cherché à réduire les transferts aux particuliers et aux autres gouvernements.

Principaux transferts aux particuliers: Au cours des 10 dernières années, les paiements de transferts statutaires aux particuliers (Sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti, allocations au conjoint, allocations familiales et paiements d'assurance-chômage) ont augmenté plus vite que les dépenses des autres programmes fédéraux. Pour freiner leur hausse et en atténuer l'incidence sur les Canadiens qui sont le plus dans le besoin, le facteur d'indexation applicable aux allocations familiales et à la Sécurité de la vieillesse sera fondé sur la hausse de l'Indice des prix à la consommation (IPC) diminuée de trois points plutôt que sur la hausse complète de l'IPC et ce, à compter de 1986. Les bénéficiaires de ces paiements de transferts seront protégés contre une augmentation rapide du coût de la vie, mais ne recevront plus de dédommagement au titre de l'inflation si celle-ci est inférieure à trois pour cent par an, telle que mesurée par l'IPC. Le supplément de revenu garanti sera toujours entièrement indexé à la hausse de l'IPC. Les allocations au conjoint continueront de dépendre de l'état des revenus et de représenter l'équivalent de la Sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti combinés. Cette modification des formules d'indexation applicables à la Sécurité de la vieillesse et aux allocations familiales devrait produire des économies négligeables cette année, mais elle entraînera une réduction des dépenses de quelque $2 milliards d'ici 1990 et 1991. Aucun changement n'est apporté pour le moment aux prestations d'assurance-chômage, mais un examen complet du programme d'assurance est en cours. En attendant les résultats de cet examen, les primes d'assurance-chômage des employeurs et des employés seront maintenus à leur niveau de 1985.

Tableau 2.2

Service de la dette publique et dépenses de programmes projetés en pourcentage des dépenses totales

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[2]	1990-91[2][3]
Service de la dette publique	22.4	24.7	26.3	28
Dépenses de programmes	77.6	75.3	73.7	72
Total	100.0	100.0	100.0	100

(1) Données provisoires.
(2) Prévisions.
(3) D'après la projection «intermédiaire». Voir *Les perspectives économiques du Canada, 1985-1990: Le défi du renouveau économique.*

Principaux transferts aux provinces: Ces transferts représentaient environ 23 pour cent des dépenses de programmes en 1984-85. Pour comprimer les dépenses de façon équilibrée et répartir équitablement le fardeau de la réduction des dépenses, le gouvernement s'efforcera de diminuer d'environ $2 milliards, d'ici la fin de la décennie, les transferts aux provinces au titre de la péréquation et du financement des programmes établis. Mais même avec cette réduction, les transferts statutaires aux provinces marqueront une progression sensible, et ces paiements représenteront une proportion légèrement plus élevée des dépenses de programmes en 1990-91 qu'en 1984-85 (voir le tableau 2.3).

Résumé

Depuis septembre, tous les programmes ont fait l'objet d'un réexamen. Les changements discrétionnaires annoncés depuis septembre – y compris les économies induites au titre du service de la dette publique – auront pour effet global de réduire les dépenses de $4 milliards en 1985-86, de $6.1 milliards en 1986-87 et d'environ $16 milliards d'ici 1990-91. En accroissant l'efficacité des programmes, en réduisant les frais généraux de l'État et en améliorant les programmes de formation et d'emploi, cette stratégie de réduction des dépenses renforcera les conditions nécessaires à la croissance économique et à la création d'emplois au cours des prochaines années.

Tableau 2.3

Principaux éléments des projections de dépenses en pourcentage des dépenses de programmes

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[2]	1990-91[2][3]
Principaux transferts aux particuliers	21.7	22.4	22.8	21.0
Principaux transferts aux provinces	22.9	23.1	24.2	23.5
Défense	11.4	11.9	12.5	13.5
Aide publique au développement	2.7	2.6	3.1	4.0
Ensemble des autres dépenses	41.3	40.0	37.4	38.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

[1] Données provisoires.
[2] Prévisions.
[3] D'après la projection «intermédiaire». Voir *Les perspectives économiques du Canada, 1985-1990: Le défi du renouveau économique.*

3. Le plan de recettes

Les mesures fiscales de ce budget ont été conçues dans quatre buts principaux:

- encourager davantage l'esprit d'entreprise et de risque;
- rendre le régime fiscal plus équitable;
- contribuer à réduire le déficit à court terme grâce à l'imposition de surtaxes temporaires; et
- contribuer à la réduction du déficit budgétaire à court terme.

Pour créer de nouveaux emplois et accroître le revenu réel des Canadiens, le Canada a besoin d'un secteur privé fort, souple et innovateur. Les particuliers, les agriculteurs et les hommes d'affaires doivent être disposés à investir et à prendre des risques pour créer des produits et services nouveaux, pour utiliser des techniques innovatrices et pour mettre au point des procédés de production améliorés et plus efficaces. Le premier objectif du plan de recettes est de mettre en place une structure fiscale qui récompense davantage les Canadiens disposés à investir dans l'avenir de leur pays. À cette fin, on accordera aux Canadiens une exemption fiscale à vie d'un demi-million de dollars sur leurs gains en capital. Les petites sociétés de recherche et de développement (R&D), qui collectivement éprouvent beaucoup de difficultés à obtenir des capitaux de risque, bénéficieront du remboursement intégral du crédit d'impôt de 35 pour cent qu'elles acquièrent sur les premiers $2 millions qu'elles investissent en R&D. Le gouvernement adopte également des mesures afin d'encourager les caisses de retraite à investir davantage dans les actions de petites entreprises, ainsi que d'inciter les travailleurs à investir dans des petites et des moyennes entreprises par l'intermédiaire du Fonds de solidarité au Québec ou de fonds analogues susceptibles d'être établis dans d'autres provinces. Enfin, les taxes spéciales auxquelles est assujettie l'industrie des hydrocarbures sont éliminées progressivement de manière que ce secteur puisse, comme il en a la capacité, contribuer à la croissance, aux emplois et à l'investissement.

Le deuxième objectif du plan de recettes est de rendre le régime fiscal plus équitable afin que tous les Canadiens supportent leur juste part du fardeau fiscal, tout en allégeant les dispositions contraignantes par lesquelles l'État essaie d'orienter les placements et investissements des Canadiens. Aussi, un certain nombre de concessions fiscales sont éliminées dans le régime de l'impôt des particuliers, un impôt minimum est proposé à compter de l'année d'imposition 1986, les règles fiscales régissant les cotisations à des régimes de pensions et des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) sont modifiées de manière que les sommes versées à tous les genres de régimes soient traitées de manière équitable et

cohérente, et le fractionnement du revenu au moyen de l'octroi de prêts sans intérêt entre membres d'une même famille est éliminé. Des changements seront également apportés, sur trois ans, au crédit d'impôt pour enfants et aux exemptions au titre des personnes à charge afin d'accroître l'aide aux familles à revenu modique. L'assiette de la taxe de vente sera élargie. Enfin, le gouvernement dépose des documents d'étude qui proposent des changements visant à rendre le régime fiscal des sociétés plus juste, et à faire en sorte qu'il soit efficace dans le soutien de la croissance et neutre à l'égard des groupes de sociétés.

Les troisième et quatrième objectifs du plan de recettes sont de contribuer à réduire le déficit budgétaire tant à court qu'à moyen terme. Le déficit actuel est autant attribuable à l'augmentation des dépenses fédérales en proportion du PNB qu'à la baisse des recettes par rapport à ce dernier. En effet, les recettes budgétaires du gouvernement fédéral sont tombées de 18.7 pour cent du PNB en 1974-75 à 14.7 pour cent 1979-80, ne remontant qu'à 15.2 pour cent en 1984-85. Ainsi, sur une dizaine d'années pendant lesquelles les dépenses fédérales se sont élevées d'environ quatre points du PNB, les recettes fédérales ont régressé de trois points et demi.

Bien que le gouvernement se propose de réduire les dépenses d'à peu près 2.5 pour cent du PNB d'ici 1990-91, il ne pourra pas, en raison de la contraction passée des recettes fédérales, corriger le déséquilibre financier en agissant uniquement sur les dépenses. Aussi propose-t-il dans ce budget un certain nombre de mesures qui accroîtront lentement ses recettes budgétaires en proportion du PNB et les feront augmenter d'un peu plus d'un demi point vers la fin de la décennie. Ces mesures seront équilibrées et toucheront toutes les grandes catégories de recettes. Cependant, comme les recettes produites par ces mesures n'augmentent que progressivement, une surtaxe temporaire sera imposée aux grandes sociétés et aux particuliers à revenu élevé en 1985-86 afin d'accroître les recettes au cours du présent exercice et du suivant.

Ces mesures fiscales devraient avoir pour effet net un accroissement des recettes de $0.2 milliard cette année, de $1.8 milliard l'an prochain et d'environ $4 milliards d'ici 1990-91. Le calcul de l'effet direct de ces mesures à la fin de la décennie dépend du scénario économique retenu; les chiffres précédents reposent sur le scénario de «croissance intermédiaire» décrit dans *Les perspectives économiques du Canada, 1985-1990: Le défi du renouveau économique.*

Le reste du chapitre résume les mesures proposées dans le budget en matière de recettes. Le lecteur trouvera plus de détails dans les *Renseignements supplémentaires* et dans les *Avis de motion des voies et moyens.* Les tableaux 3.1 et 3.2 présentent l'effet estimatif des principales mesures fiscales sur les recettes par exercice.

Mesures touchant l'impôt direct des particuliers

Plusieurs modifications importantes de la fiscalité directe des particuliers sont proposées dans le budget. Quatre changements accroîtront sensiblement les recettes nettes:

Tableau 3.1

Nouvelles mesures fiscales ayant un effet sensible sur les recettes budgétaires: 1985-86 et 1986-87

	1985-86	1986-87
	(en millions de dollars)	
Impôt direct des particuliers		
Modification de l'indexation	80	570
Surtaxe de l'impôt fédéral de base	60	550
Élimination du dégrèvement fédéral	80	490
Élimination de la déduction au REEL	–	80
Exemption des gains en capital	-300	-600
Modification des plafonds relatifs aux pensions et aux REER	–	-40
Ensemble des autres changements	-5	-35
Variations nettes de l'impôt direct des particuliers	-85	1,015
Fiscalité des sociétés		
Surtaxe de 5 pour cent	175	285
Élimination du cumul des subventions et crédits	30	55
Taxe sur les banques à charte et sociétés de fiducie	10	100
Élimination du crédit d'impôt à la recherche scientifique	–	100
Prorogation des obligations pour la petite entreprise	–	-10
Remboursement du crédit d'impôt à l'investissement en R&D	–	-125
Prorogation du crédit d'impôt spécial à l'investissement pour certaines régions	-5	-25
Élimination de la taxe sur les recettes pétrolières et gazières	-125	-920
Variations nettes de la fiscalité des sociétés	85	-540
Fiscalité indirecte		
Élargissement de l'assiette de la taxe de vente	275	510
Hausse de 1 pour cent des taux de la taxe de vente	80	990
Changements de la taxe d'accise sur l'alcool et le tabac	200	240

Tableau 3.1 (suite)

Nouvelles mesures fiscales ayant un effet sensible sur les recettes budgétaires: 1985-86 et 1986-87

	1985-86	1986-87
	(en millions de dollars)	
Hausse de la taxe sur les carburants	395	930
Élimination du prélèvement spécial de canadianisation	-460	-920
Élimination du prélèvement à l'exportation du pétrole	-240	-370
Variations nettes de la fiscalité indirecte	250	1,380
Autres mesures fiscales		
Prorogation de l'exemption de retenue fiscale	–	-60
Ensemble des mesures touchant les recettes	250	1,795

Tableau 3.2

Effet projeté des mesures fiscales sur les principales sources de recettes en 1990-91

	1990-91[1]
	(en milliards de dollars)
Impôt direct des particuliers	4.1
Fiscalité des sociétés	-2.2
Fiscalité indirecte	2.6
Autres mesures fiscales	-0.4
Ensemble des mesures fiscales	4.1

[1] D'après le scénario de croissance «intermédiaire». Voir *Les perspectives économiques du Canada, 1985-1990: Le défi du renouveau économique.*

- modification du facteur d'indexation applicable aux exemptions, aux déductions et aux tranches d'imposition, qui au lieu d'être entièrement indexées sur l'IPC seront indexées sur la hausse de ce dernier diminuée de trois points;

- application d'une surtaxe temporaire pendant dix-huit mois à partir du 1er juillet 1985, au taux de 5 pour cent de l'impôt fédéral de base dépassant $6,000 et de 5 autres pour cent de l'impôt fédéral de base supérieure à $15,000;

- élimination du dégrèvement fédéral au cours de l'année d'imposition 1986; et
- élimination de la déduction au titre des régimes enregistrés d'épargne-logement à compter du 23 mai 1985.

Dans leur ensemble, ces mesures devraient rapporter des recettes supplémentaires de $0.2 milliard en 1985-86, de $1.7 milliard en 1986-87 et d'un peu plus de $5 milliards d'ici 1990-91.

Parmi les mesures touchant la fiscalité des particuliers qui réduisent les recettes, les principales dispositions sont l'exemption fiscale des gains en capital et la modification des plafonds de cotisation à des régimes de pension et des régimes enregistrés d'épargne-retraite. Ces deux dispositions doivent être instaurées progressivement et avoir un effet très appréciable sur les recettes vers la fin de la décennie. Parmi les autres mesures de ce genre figurent l'exemption des prêts sans intérêt à l'habitation en cas de réinstallation, l'élargissement de la déduction pour invalidité et le crédit d'impôt à l'achat d'actions des sociétés de capital de risque établies par les travailleurs.

Les changements du régime d'aide à la famille ont un effet négatif relativement faible sur les recettes en 1986-87 et entraînent une hausse peu importante des recettes nettes vers la fin de la décennie. Cette évolution est due à l'augmentation progressive du crédit d'impôt pour enfants à compter de l'année d'imposition 1986, qui est compensée par la réduction graduelle de l'exemption au titre des enfants. L'exemption au titre des personnes à charge de plus de 17 ans est également réduite, de même que celle relative aux jeunes enfants.

Les mesures fiscales ont pour effet net de réduire les recettes de $85 millions cette année et de les accroître l'an prochain d'un montant évalué à environ $1 milliard. D'ici la fin de la décennie, la hausse nette du produit de l'impôt direct des particuliers devrait être de l'ordre de $4 milliards (voir les tableaux 3.1 et 3.2).

Mesures touchant la fiscalité des sociétés

Le régime fiscal des sociétés est touché par plusieurs propositions de changements importants qui, dans l'ensemble, accroîtront les recettes d'environ $85 millions cette année et les diminueront d'à peu près $550 millions l'an prochain. Les principales hausses de la fiscalité des sociétés sont la surtaxe temporaire de 5 pour cent applicable à toutes les sociétés sauf à celles qui ont droit au taux d'imposition réduit des petites entreprises; l'impôt sur le capital des banques à charte et des sociétés de fiducie; et le régime modifié des subventions publiques aux fins d'utilisation du crédit d'impôt à l'investissement. De plus, l'abolition du crédit d'impôt à la recherche scientifique permettra de réaliser des économies appréciables. Les mesures qui diminuent les recettes sont la prorogation du programme des obligations pour la petite entreprise, qui devait expirer à la fin de 1985; le remboursement du crédit d'impôt à l'investissement de 35 pour cent pour la recherche et le développement dans le cas des petites sociétés de R&D; et la prorogation du crédit d'impôt spécial à l'investissement dans certaines régions. En

outre, l'élimination graduelle de la taxe sur les recettes pétrolières et gazières conformément à l'Accord de l'Ouest incitera les sociétés du secteur énergétique à se montrer plus actives dans l'exploration et la mise en valeur.

Mesures touchant la fiscalité indirecte

Les principales mesures touchant la fiscalité indirecte sont l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente à des articles qui en étaient auparavant exonérés et la majoration des taux de cette taxe, y compris le prolongement des taux actuels de la taxe de vente après 1988, date à laquelle ils devaient diminuer d'un point. Les taxes d'accise sur l'alcool et le tabac doivent augmenter à partir du 23 mai 1985, mais l'effet de cette hausse sera partiellement compensé par l'élimination des dispositions d'indexation automatique des taux applicables à ces articles. La majoration de 2 cents le litre qui s'applique à tous les carburants à partir du 3 septembre 1985 rapportera environ $400 millions de recettes supplémentaires cette année et par la suite, approximativement $900 millions par an. Les autres modifications importantes de la fiscalité indirecte sont l'élimination du prélèvement spécial de canadianisation et du prélèvement à l'exploration du pétrole. La première mesure compense dans une mesure appréciable l'effet de la hausse de la taxe sur les carburants, tandis que l'autre reflète la déréglementation des prix du pétrole. Dans l'ensemble, ces mesures devraient accroître les recettes de $250 millions en 1985-86, de $1.4 milliard en 1986-87 et d'environ $2.6 milliards vers la fin de la décennie.

4. Projections financières pour 1985-86 et 1986-87

Ce chapitre résume l'évolution prévue de la situation budgétaire de l'État cette année et l'an prochain. Il expose d'abord les principales hypothèses économiques et l'état sommaire des opérations du gouvernement. Les sections suivantes fournissent des détails sur les projections des dépenses et des recettes budgétaires et des opérations non budgétaires. Le chapitre décrit également l'évolution des perspectives financières depuis l'exposé économique et financier de novembre 1984. Il se termine par une récapitulation des besoins financiers du gouvernement et des besoins d'emprunt nécessaires en 1985-86.

Vue d'ensemble des projections financières

Les projections financières sont fondées sur l'évolution économique présentée dans *Les perspectives économiques du Canada, 1985-1990: Le défi du renouveau économique*. Ces projections économiques sont résumées au tableau 4.1.

Tableau 4.1

Projections économiques

	1984	1985	1986
	(variation en pourcentage)		
Produit national brut			
Valeur	7.8	6.7	7.0
Volume	4.7	3.1	2.4
Prix	3.0	3.6	4.5
Indice des prix à la consommation	4.4	4.1	4.2
Taux moyen de rémunération	3.7	4.0	4.0
Population active	1.8	1.7	1.8
Emploi	2.5	2.1	2.1
Taux de chômage (niveau en % au 4e trim.)	11.1	10.7	10.3
Revenu des particuliers	7.0	6.8	5.9
Bénéfices des sociétés	21.3	12.1	15.8
Taux des effets commerciaux à 90 jours (en %)	11.2	10.5	10.0

Étant donné ces hypothèses économiques et les mesures annoncées dans l'exposé économique et financier de novembre 1984 ainsi que dans le budget, les projections financières résumées au tableau 4.2 indiquent un déficit budgétaire de $33.8 milliards en 1985-86 et $32.7 milliards en 1986-87. Si les taux d'intérêt devaient s'établir à 9 pour cent en moyenne en 1986 plutôt qu'à 10 pour cent comme projeté, le déficit serait réduit d'environ $1 milliard en 1986-87. Les dépenses budgétaires devraient progresser moins vite que le PNB au cours des deux années, diminuant ainsi d'environ un point par rapport à ce dernier sur les deux exercices considérés. Le principal facteur d'augmentation des dépenses budgétaires est le service de la dette publique, qui devrait s'accroître de 16.4 pour cent cette année et de 11.2 pour cent l'an prochain. Les dépenses de programmes devraient s'élever d'un peu plus de 2 pour cent au cours des deux années, soit leur plus faible taux en près de 20 ans. Quant aux recettes budgétaires, elles devraient marquer une hausse de 11.6 pour cent cette année et de 8 pour cent en 1986-87. Leur augmentation témoigne de la poursuite projetée de la reprise économique, qui se reflétera dans l'assiette des impôts et taxes, ainsi que des mesures d'accroissement des recettes prises dans le budget.

Tableau 4.2

État sommaire des opérations[1], 1983-84 à 1986-87 (exercices)

	1983-84	1984-85[2]	1985-86[3]	1986-87[3]
		(en millions de dollars)		
Opérations budgétaires				
Recettes	57,130	63,814	71,245	76,950
Dépenses	-88,915	-99,612	-105,000	-109,690
Déficit	-31,785	-36,798	-33,755	-32,740
Opérations non budgétaires				
Prêts, dotations en capital et avances	-672	-29	-190	-270
Comptes à fin déterminées	4,400	4,215	5,400	6,405
Autres opérations	2,975	1,960	500	1,845
Recettes non budgétaires nettes	6,703	6,146	5,710	7,980
Besoins financiers (opérations de change exclues)	-25,082	-29,652	-28,045	-24,760
Recettes budgétaires				
Variation en pourcentage	2.0	11.7	11.6	8.0
En pourcentage du PNB	14.6	15.2	15.9	16.0
Dépenses budgétaires				
Variation en pourcentage	11.1	12.0	5.4	4.5
En pourcentage du PNB	22.8	23.7	23.4	22.8

Tableau 4.2 (suite)

État sommaire des opérations[1], 1983-84 à 1986-87 (exercices)

	1983-84	1984-85[2]	1985-86[3]	1986-87[3]
	(en millions de dollars)			
Dépenses de programmes	70,769	77,308	79,045	80,825
Variation en pourcentage	12.3	9.2	2.2	2.3
En pourcentage du PNB	18.1	18.4	17.6	16.8
Service de la dette publique	18,146	22,304	25,955	28,865
Variation en pourcentage	6.9	22.9	16.4	11.2
En pourcentage du PNB	4.6	5.3	5.8	6.0
Déficit budgétaire				
En pourcentage du PNB	8.1	8.5	7.5	6.8
Besoins financiers (opérations de change exclues)				
En pourcentage du PNB	6.4	7.0	6.2	5.2
Dette publique nette				
En milliards de dollars	154.5	190.3	224.1	256.8
En pourcentage du PNB	39.6	45.2	49.9	53.4
PNB (en milliards de dollars)	390.3	420.8	449.2	480.7

[1] Les recettes budgétaires comprennent ici le produit brut du prélèvement spécial de canadianisation qui, dans les Comptes publics, est classé dans les recettes des comptes à fins déterminées. Cette différence de traitement comptable n'a aucun effet sur les besoins financiers.
[2] Données provisoires.
[3] Prévisions.

Projections de dépenses

Cette section présente les projections de dépenses publiques pour 1985-86 et 1986-87. Le plan de dépenses de 1985-86 a été présenté pour la première fois au Parlement en février 1985, dans la partie I du Budget des dépenses principal. Cette section le met à jour à la lumière des mesures du budget et des projections économiques révisées; il prolonge également ce plan jusqu'à l'exercice 1986-87.

De 1979-80 à 1984-85, les dépenses budgétaires ont augmenté beaucoup plus vite que l'économie dans son ensemble. En proportion du PNB, elles sont passées de 19 pour cent en 1979-80 au niveau estimatif de 23.7 pour cent en 1984-85. Cette forte hausse des dépenses budgétaires est due en partie à l'effet de la récession de 1981-1982 sur des programmes publics sensibles à la conjoncture, comme la contribution de l'État au compte de l'assurance-chômage. En outre, la montée des taux d'intérêt entre 1979 et 1982, jointe à l'accumulation de la dette, a

Tableau 4.3

Cadre des dépenses budgétaires par enveloppe

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
	(en millions de dollars)			
Développement économique et régional	12,077	13,360	12,150	9,865
Développement social	38,890	42,164	45,025	46,735
Services gouvernementaux	3,600	4,061	3,640	3,410
Parlement	178	196	200	205
Défense	7,972	8,782	9,385	10,105
Affaires extérieures et aide	2,074	2,310	2,315	2,635
Arrangements fiscaux	5,978	5,985	5,945	6,190
Réserves nettes des péremptions estimatives[1]	0	0	385	1,680
Dépenses de programmes	70,769	77,308	79,045	80,825
Service de la dette publique	18,146	22,304	25,955	28,865
Dépenses totales	88,915	99,612	105,000	109,690
En pourcentage des dépenses de programmes		(pour cent)		
Développement économique et régional	17.1	17.2	15.3	12.2
Développement social	55.0	55.1	57.0	57.8
Services gouvernementaux	5.1	5.3	4.6	4.2
Parlement	0.3	0.3	0.3	0.3
Défense	11.3	11.4	11.9	12.5
Affaires extérieures et aide	2.8	3.0	2.9	3.2
Arrangements fiscaux	8.4	7.7	7.5	7.7
Réserves nettes des péremptions estimatives[1]	0.0	0.0	0.5	2.1
Dépenses de programmes	100.0	100.0	100.0	100.0
En pourcentage des dépenses totales				
Dépenses de programmes	79.6	77.6	75.3	73.7
Service de la dette publique	20.4	22.4	24.7	26.3
Dépenses totales	100.0	100.0	100.0	100.0

[1] Ce poste représente le solde des réserves et des péremptions estimatives. Les réserves sont constituées pour parer aux dépenses imprévues, tandis que les péremptions correspondent aux crédits qui, d'après les projections, ne seront pas utilisées.

entraîné un alourdissement sensible du service de la dette publique. Enfin, un certain nombre de mesures discrétionnaires ont été introduites pendant cette période, les plus importantes étant les projets spéciaux de relance, qui ont contribué à intensifier la croissance des dépenses budgétaires.

On ne disposera des résultats définitifs de l'exercice 1984-85 que lorsque les états financiers vérifiés du Canada seront présentés à l'automne, mais on estime actuellement que les dépenses budgétaires se sont élevées à $99,612 millions, soit $363 millions de moins que prévu dans l'exposé économique et financier de novembre 1984.

Dans cet exposé, le gouvernement avait instauré un important programme de compression des dépenses applicables aux exercices 1985-86 et suivants. D'autres mesures de réduction des dépenses ont été annoncées dans le budget. Conjugués à une poursuite de la croissance économique et à une légère détente des taux d'intérêt, ces décisions se traduisent par une hausse nettement moins rapide des dépenses publiques.

Des détails sont fournis sur les dépenses budgétaires d'abord par enveloppe, au tableau 4.3, puis par grands programmes, au tableau 4.4. La partie supérieure du tableau 4.3 présente les dépenses par enveloppe de 1983-84 à 1986-87. Dans l'autre partie du tableau, les dépenses par enveloppe sont exprimées en pourcentage des dépenses de programmes, c'est-à-dire du total des dépenses diminuées du service de la dette publique, ce qui donne une idée de l'évolution des priorités des dépenses du gouvernement par enveloppe dans le temps.

Les variations d'importance relative des diverses enveloppes dans le total des dépenses de programmes reflètent les initiatives prises par le gouvernement dans l'exposé économique et financier de novembre 1984 et dans le budget. L'enveloppe du Développement économique et régional a augmenté en 1983-84 et 1984-85, mais elle devrait diminuer tant en 1985-86 qu'en 1986-87. Cette baisse résulte principalement de l'élimination du compte d'indemnisation pétrolière, après une année de déficit appréciable de ce compte, et des mesures de réduction des dépenses prises depuis le mois de septembre dernier. En 1986-87, la quasi-totalité de la baisse est attribuable aux mesures de compression des dépenses.

Selon les projections, l'enveloppe du Développement social devrait afficher une augmentation modérée, grâce, d'une part, au redressement progressif de l'économie et, d'autre part, à la modification des formules d'indexation applicables aux transferts aux particuliers. Moyennant une poursuite de la reprise économique, la contribution de l'État au programme d'assurance-chômage devrait baisser en 1985-86 et n'enregistrer qu'une faible croissance en 1986-87, comme l'indique le tableau 4.4.

La progression de l'enveloppe des Services gouvernementaux a été sensiblement freinée tant par les réductions de dépenses annoncées en novembre 1984 que par

Tableau 4.4

Projections des dépenses budgétaires

	1983-84	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[2]
	(en millions de dollars)			
Service de la dette publique	18,146	22,304	25,955	28,865
Grands programmes statutaires				
Cotisations à l'assurance-chômage	2,854	2,970	2,755	2,925
Allocations familiales	2,327	2,418	2,490	2,500
Sécurité de la vieillesse, supplement de revenu garanti et allocations au conjoint	10,406	11,423	12,465	12,985
Financement des programmes établis	7,622	8,616	8,940	9,805
Régime d'assistance publique du Canada	3,288	3,643	4,015	4,195
Péréquation	5,358	5,395	5,315	5,530
Défense	7,972	8,782	9,385	10,105
Aide publique au développement	1,781	2,070	2,070	2,425
Autres dépenses	29,161	31,981	31,610	30,355
Dépenses budgétaires	88,915	99,612	105,000	109,690
	(en pourcentage du PNB)			
Service de la dette publique	4.6	5.3	5.8	6.0
Grands programmes statutaires				
Cotisations à l'assurance-chômage	0.7	0.7	0.6	0.6
Allocations familiales	0.6	0.6	0.6	0.5
Sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti et allocations au conjoint	2.7	2.7	2.8	2.7
Financement des programmes établis	2.0	2.0	2.0	2.0
Régime d'assistance publique du Canada	0.8	0.9	0.9	0.9
Péréquation	1.4	1.3	1.2	1.2
Défense	2.0	2.1	2.1	2.1
Aide publique au développement	0.5	0.5	0.5	0.5
Autres dépenses	7.5	7.6	7.0	6.3
Dépenses budgétaires	22.8	23.7	23.4	22.8

[1] Données provisoires.
[2] Prévisions.

les mesures du budget. Comme celle du Développement économique et régional, cette enveloppe devrait diminuer en 1985-86 et 1986-87.

Le gouvernement a fait état de l'importance qu'il attachait aux secteurs de la Défense, et des Affaires extérieures et de l'aide. Aussi les enveloppes correspondantes devraient-elles augmenter en proportion du total des dépenses de programmes.

L'enveloppe des Arrangements fiscaux devrait se maintenir à peu près au même niveau qu'en 1984-85, en partie à cause des paiements supplémentaires annoncés cette année au titre de la péréquation, laquelle constitue le principal élément de cette enveloppe. Son profil d'évolution annuelle est également modifié par les paiements de rajustement effectués en 1984-85 au titre des années antérieures.

Le gouvernement ayant imposé des compressions à une vaste gamme de programmes, toutes les enveloppes seront touchées par la politique de restriction à moyen terme. Cependant, les effets de cette politique n'affecteront pas chaque secteur de la même façon. La modification des formules d'indexation annoncée par le gouvernement aura un effet peu sensible en 1985-86, qui sera cependant beaucoup plus marqué à moyen terme. De même, les principaux programmes de transferts aux provinces, dont un bon nombre relève de l'enveloppe du Développement social, ne sont pas touchés par les réductions les premières années, puisque les mesures de compression n'entreront en vigueur que vers la fin de la décennie.

Comparaison avec l'exposé économique et financier de novembre 1984

Le tableau 4.5 résume les changements intervenus dans les dépenses budgétaires depuis l'exposé économique et financier de novembre 1984. Les initiatives de politiques et les réductions de dépenses annoncées en novembre ont eu pour effet de réduire les dépenses tant en 1985-86 qu'en 1986-87. Le changement dans les perspectives économiques et plus spécialement des taux d'intérêt depuis novembre a entraîné une révision appréciable à la hausse des projections du service de la dette publique et de certains programmes statutaires, comme la contribution de l'État à l'assurance-chômage.

Projections de recettes

Le volume des recettes fédérales reflète généralement la croissance des assiettes fiscales et les changements des paramètres du régime fiscal. Le ralentissement marqué des recettes budgétaires en 1982-83 et 1983-84 était dû en grande partie à la forte récession économique de 1981-1982 et à la croissance relativement lente qui a caractérisé les premières étapes de la reprise. Les recettes budgétaires n'ont

Tableau 4.5

Principaux changements des dépenses budgétaires depuis l'exposé économique et financier de novembre 1984

	1984-85	1985-86	1986-87
	(en millions en dollars)		
Niveau de *statu quo* — novembre 1984	99,935	106,642	108,852
Mesures de novembre 1984 touchant les dépenses[1]	40	-1,674	-2,953
Changements dus aux facteurs économiques			
Service de la dette publique	-356	610	3,730
Assurance-chômage	87	473	901
Autre	-94	138	1,678
Total partiel	-363	1,221	6,309
Mesures du budget de mai 1985[1]			
Augmentation des dépenses	-	228	995
Réduction des dépenses	-	-1,417	-3,513
Réduction nette[1]	-	-1,189	-2,518
Niveau des dépenses — budget de mai 1985	99,612	105,000	109,690

[1] Les chiffres de ce tableau diffèrent de ceux du tableau 1.1 du fait que certaines des mesures de récupération des coûts incluses dans le tableau 1.1 ont été classées dans les recettes non fiscales.

augmenté que de 2 pour cent en 1983-84. Le fléchissement des prix mondiaux du pétrole et la faiblesse de la demande d'énergie ont entraîné une baisse de revenu de la plupart des taxes énergétiques, à l'exception de la taxe sur les recettes pétrolières et gazières. Cependant, la principale cause de la faible augmentation des recettes budgétaires totales en 1983-84 a été le fait des impôts directs des particuliers et des sociétés, qui représentent environ 60 pour cent de l'ensemble de ces recettes. En 1983-84, le revenu de ces impôts n'a augmenté que de 2.4 et de 2.1 pour cent respectivement.

Au cours de l'exercice qui vient de se terminer, l'ensemble des recettes budgétaires aurait progressé de 11.7 pour cent d'après les estimations provisoires. Cette hausse est due à l'augmentation appréciable des recettes de l'impôt direct des sociétés ainsi que des impôts indirects, sous l'effet de l'augmentation soutenue des bénéfices des sociétés et de la majoration, le 1er octobre 1984, de la taxe sur les ventes des fabricants. Le produit de l'impôt direct des particuliers aurait progressé de 7.2 pour cent en 1984-85.

On projette pour 1985-86 un accroissement de 11.6 pour cent des recettes budgétaires grâce à une nouvelle expansion des assiettes correspondantes et aux mesures d'augmentation des recettes instaurées dans ce budget et dans les budgets précédents. La progression des recettes budgétaires devrait ralentir en 1986-87, à mesure que l'effet des mesures d'accroissement des recettes proposées dans ce budget sera partiellement compensée par une baisse des recettes dans le secteur de l'énergie, à la suite de l'élimination du prélèvement spécial de canadianisation et du prélèvement à l'exportation du pétrole.

Impôt direct des particuliers: D'après des estimations provisoires, le revenu provenant de l'impôt direct des particuliers aurait augmenté de 7.2 pour cent en 1984-85. Il devrait s'accroître de 12 pour cent en 1985-86 et de 12.7 pour cent en 1986-87. En proportion du PNB, les recettes fournies par cet impôt devraient passer de 6.9 à 7.6 pour cent entre 1984-85 et 1986-87.

Au cours des deux dernières années, les recettes de l'impôt direct des particuliers ont été beaucoup plus faibles que prévues. Cela est dû à plusieurs raisons, notamment à une modification du rapport entre le revenu cotisé par le fisc et le revenu total des particuliers, au recours plus intense que prévu aux exemptions personnelles, aux déductions et aux crédits d'impôt, à une baisse du rapport entre les impôts perçus et les impôts dus ainsi qu'à un déplacement dans la répartition de l'emploi.

Le gouvernement a pris des mesures afin d'atténuer les effets négatifs de certains de ces facteurs. Plus précisement, l'exposé économique et financier de novembre 1984 affectait des ressources supplémentaires à la perception des impôts en souffrance, tandis que le budget élimine le crédit d'impôt à la recherche scientifique, un encouragement fiscal qui a entraîné un manque à gagner nettement plus important qu'on l'escomptait. Les autres grands facteurs ayant contribué à la faible croissance des recettes fournies par l'impôt direct des particuliers reflètent la récession de 1981 et 1982. Leurs effets semblent avoir été temporaires, de sorte qu'ils ne devraient pas continuer de freiner la croissance des recettes au cours des prochaines années.

Impôt direct des sociétés: Le revenu projeté de l'impôt direct des sociétés dépend principalement de l'évolution attendue des bénéfices de ces dernières. Cet impôt est l'élément le plus instable des recettes – en raison de la sensibilité des bénéfices des sociétés à la conjoncture économique. D'après les estimations, le revenu de l'impôt direct des sociétés a augmenté de 30 pour cent en 1984-85 et il devrait s'élever de 16.1 pour cent en 1985-86 et de 8.4 pour cent en 1986-87. Son augmentation relativement vigoureuse en 1984-85 et 1985-86 reflète le rétablissement des bénéfices de 1983 et 1984, au sortir de la récession. Le revenu de cet impôt devrait voir sa croissance ralentir quelque peu en 1986-87, sous l'effet d'une augmentation nettement moins rapide des bénéfices des sociétés après le redressement marqué des deux années antérieures. En proportion du PNB, les recettes fournies par l'impôt direct des sociétés devraient passer de 2.3 pour cent en 1984-85 à 2.5 pour cent en 1986-87.

Tableau 4.6

Projections de recettes budgétaires

	1983-84	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[2]
		(en millions de dollars)		
Impôt direct des particuliers	26,967	28,913	32,370	36,490
Impôt direct des sociétés	7,286	9,475	10,995	11,920
Taxe sur les recettes pétrolières et gazières	2,009	2,426	2,240	1,420
Impôt des non-résidents	908	1,025	1,185	1,175
Taxe de vente	6,660	7,734	9,085	10,565
Droits à l'importation	3,380	3,858	3,940	3,835
Taxe d'accise sur l'essence	386	417	840	1,375
Autres taxes et droits d'accise	2,111	2,292	2,680	2,935
Autres taxes sur l'énergie	1,640	1,285	540	0
Taxes diverses	126	105	150	160
Ensemble des recettes fiscales	51,473	57,530	64,025	69,875
Produits de placements	4,746	5,200	5,875	5,405
Autres recettes non fiscales	911	1,084	1,345	1,670
Ensemble des recettes non fiscales	5,657	6,284	7,220	7,075
Total des recettes budgétaires	57,130	63,814	71,245	76,950
		(en pourcentage du PNB)		
Impôt direct des particuliers	6.9	6.9	7.2	7.6
Impôt direct des sociétés	1.9	2.3	2.4	2.5
Taxe sur les recettes pétrolières et gazières	0.5	0.6	0.5	0.3
Impôt des non-résidents	0.2	0.2	0.3	0.2
Taxe de vente	1.7	1.8	2.0	2.2
Droits à l'importation	0.9	0.9	0.9	0.8
Taxe d'accise sur l'essence	0.1	0.1	0.2	0.3
Autres taxes et droits d'accise	0.5	0.5	0.6	0.6
Autres taxes sur l'énergie	0.4	0.3	0.1	0.0
Taxes diverses	0.0	0.0	0.0	0.0
Ensemble des recettes fiscales	13.2	13.7	14.3	14.5
Ensemble des recettes non fiscales	1.4	1.5	1.6	1.5
Total des recettes budgétaires	14.6	15.2	15.9	16.0

[1] Données provisoires.
[2] Prévisions.

Taxe de vente: Le produit de la taxe fédérale de vente est déterminé, d'une part, par les taux de la taxe et, d'autre part, par la croissance de l'assiette de la taxe, c'est-à-dire les dépenses consacrées à diverses catégories de biens de consommation et d'équipement. La taxe fédérale de vente s'applique au prix de vente des fabricants, dans le cas des produits domestiques, et à la valeur à l'acquitté, dans le cas des importations. La taxe de vente est la troisième source de recettes en importance, représentant environ 12 pour cent de l'ensemble des recettes budgétaires. Son produit devrait augmenter de 17.4 pour cent en 1985-86 et 16.3 pour cent en 1986-87, après une hausse projetée de 16.1 pour cent en 1984-85. En proportion du PNB, les recettes tirées de la taxe de vente devraient passer de 1.8 pour cent en 1984-85 à 2.2 pour cent en 1986-87, sous l'effet de la majoration d'un point en vigueur depuis le 1er octobre 1984 ainsi que des mesures d'élargissement de l'assiette et des autres relèvements de taux proposés dans le budget.

Droits à l'importation: Le revenu des droits à l'importation provient principalement des taxes *ad valorem* sur les importations de biens. En 1984-85, ces droits auraient augmenté de 14.1 pour cent d'après les estimations, grâce à une croissance d'environ 25 pour cent des importations en 1984. Les réductions tarifaires entrées en vigueur le 1er janvier 1984 et le 1er janvier 1985 ont quelque peu atténué cette augmentation des recettes des droits de douane. Ces réductions ont été apportées conformément à l'accord signé en 1979 à l'issue des négociations commerciales multilatérales qui prévoit une diminution de 4 à 5 pour cent de la moyenne des droits effectifs de douane de 1980 à 1987. On prévoit pour 1985-86 une croissance nettement moins rapide car la croissance des importations devrait ralentir sensiblement et les nouvelles réductions tarifaires devraient entrer en vigueur comme convenu. En 1986-87, le produit des droits à l'importation baissera de 2.6 pour cent selon les projections. En proportion du PNB, ces droits tomberont de 0.9 pour cent en 1984-85 à 0.8 pour cent en 1986-87.

Droits et taxes d'accise: Les dépenses consacrées par les consommateurs au tabac et à l'alcool représentent une bonne partie de l'assiette des taxes et droits d'accise. Jusqu'ici, ces taxes étaient indexées en septembre de chaque année sur la hausse de l'Indice des prix à la consommation au cours des douze mois précédents. Sur l'ensemble des deux prochains exercices, le produit global de ces taxes devrait s'accroître plus vite que le PNB, en grande partie à cause des mesures proposées dans le budget. Plus précisement, la hausse des prélèvements d'accise sur le tabac et l'alcool ajoutera $235 millions au produit de ces taxes en 1985-86 et $340 millions en 1986-87 d'après les estimations. Ces hausses sont partiellement compensées par l'élimination proposée de l'indexation automatique des taxes spécifiques sur le tabac et l'alcool. La majoration proposée de la taxe d'accise sur l'essence, ainsi que les taxes proposées sur les carburants diesel et d'aviation, devraient rapporter un supplément de $395 millions en 1985-86 et de $930 millions en 1986-87.

Autres taxes: Dans l'ensemble, le produit des autres taxes s'est élevé à environ $4.8 milliards en 1984-85 et il devrait être de l'ordre de $4.1 milliards en 1985-86 et de $2.8 milliards en 1986-87. Les principaux prélèvements faisant partie de cette catégorie sont la taxe sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG), la

retenue fiscale sur les non-résidents et diverses taxes de moindre importance. Le produit de la TRPG devrait chuter d'ici 1986-87 en raison de l'élimination graduelle de cette taxe. Le prélèvement spécial de canadianisation faisait également partie de cette catégorie en 1984-1986; son élimination explique en partie la baisse des recettes de cette catégorie.

Recettes non fiscales: Les recettes non fiscales sont constituées par les produits de placements, les remboursements des dépenses des années antérieures, le produit des droits, licences et permis, les frais de service, les bénéfices de fonte et de monnayage, les primes et escomptes de change et diverses recettes non fiscales. Les revenus de placements comprennent les bénéfices de la Banque du Canada, l'intérêt reçu sur les prêts, dotations en capital et avances à des institutions de crédit, telles que la Société canadienne d'hypothèques et de logement et la Société du crédit agricole, les profits du fond des changes et l'intérêt sur les soldes créditeurs de l'État dans les banques à charte.

En 1984-85, l'ensemble des recettes non fiscales a augmenté de 11.1 pour cent d'après les estimations, principalement sous l'effet de la hausse des bénéfices de la Banque du Canada et des intérêts reçus sur le compte d'assurance-chômage. Les initiatives de gestion et de recouvrement des coûts proposées dans le budget et dans l'exposé économique et financier de novembre 1984 entraînent également une augmentation appréciable des recettes non fiscales, notamment en 1985-86.

Comparaison avec l'exposé économique et financier de novembre 1984

Le tableau 4.6 présente une comparaison des projections actuelles de recettes budgétaires fédérales avec les prévisions de *statu quo* de novembre 1984. Les différences entre les deux projections sont réparties en trois catégories: les changements attribuables aux mesures annoncées en novembre; les variations résultant des changements de prévision des diverses assiettes fiscales ou des révisions apportées aux hypothèses et aux méthodes de prévision à la lumière de nouvelles données; et les modifications dues aux mesures du budget touchant les recettes fiscales et non fiscales.

Projections des opérations non budgétaires

Les besoins financiers nets de l'État découlent non seulement de ses recettes et dépenses budgétaires mais aussi de ses opérations non budgétaires. Ces dernières comprennent les prêts, dotations en capital et avances, les comptes à fins déterminées et les opérations diverses. Les ressources nettes dégagées par les opérations non budgétaires ou nécessaires à leur financement subissent de fortes fluctuations d'une année à l'autre. Les opérations non budgétaires se sont généralement soldées par des ressources nettes au cours des dernières années, réduisant ainsi les besoins d'emprunt de l'État.

Tableau 4.7

Principaux changements des recettes budgétaires depuis l'exposé économique et financier de novembre 1984

	1984-85	1985-86	1986-87
	(en millions de dollars)		
Niveau de *statu quo* — novembre 1984	65,435	69,542	74,552
Mesures de novembre touchant les recettes[1]	-37	508	585
Changements dus aux facteurs économiques			
Impôt direct des particuliers	-277	-307	-549
Impôt direct des sociétés	-1,031	-444	182
Taxes sur les recettes pétrolières et gazières	69	50	-76
Taxe de vente	49	581	369
Droits à l'importation	50	236	7
Autres recettes fiscales	-53	-103	12
Recettes non fiscales	-391	122	-387
Total partiel	-1,584	135	-442
Mesures du budget de mai 1985[1]			
Recettes fiscales	-	240	1,795
Recettes non fiscales	-	810	460
Augmentation nette des recettes	-	1,060	2,255
Niveau — budget de mai 1985	63,814	71,245	76,950

[1] Les chiffres de ce tableau diffèrent de ceux du tableau 1.1 du fait que certaines des mesures de récupération des coûts incluses dans le tableau 1.1 ont été classées dans les recettes non fiscales.

Le classement des opérations entre le budgétaire et le non budgétaire part du principe fondamental que les opérations qui modifient l'endettement net de l'État sont considérées comme budgétaires, tandis que celles qui créent en contrepartie des éléments d'actifs ou de passifs financiers, sont non budgétaires. Par exemple, un prêt accordé par l'État accroît les avoirs financiers puisque les bénéficiaires contractent une obligation de remboursement. La création de cet élément d'actif a pour contrepartie soit une réduction d'un autre poste d'actif (généralement l'encaisse) ou une augmentation correspondante du passif (généralement la dette non échue). L'État a un certain nombre de comptes non budgétaires à fins déterminées qui sont soit détenus en fidéicommis pour des tiers, soit censés s'autofinancer: les comptes de pension des fonctionnaires fédéraux et le compte d'assurance-chômage en sont des exemples. Les opérations non budgétaires diverses comprennent un rajustement permettant de convertir le service de la dette publique de la comptabilité d'exercice à la comptabilité de caisse, ainsi que

plusieurs redressements relatifs aux créditeurs, aux fonds en transit et aux chèques en circulation.

Comme le montre le tableau 4.8, les ressources nettes dégagées par les opérations non budgétaires devraient tomber de $6.1 milliards en 1984-85 à $5.7 milliards en 1985-86, avant de passer aux environs de $8 milliards en 1986-87.

Les prêts, dotations en capital et avances devraient augmenter pour passer de $29 millions en 1984-85 à $190 millions en 1985-86, puis à $270 millions en 1986-87. La hausse prévue pour 1985-86 est principalement attribuable à l'augmentation des besoins nets de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Parmi les comptes à fins déterminées, trois devraient dégager des ressources importantes en 1985-86 et 1986-87. L'excédent annuel du compte du Régime de pensions du Canada est placé en majeure partie en titres aux provinces et ne dégage pas de recettes non budgétaires. Les sommes figurant au tableau 4.8 représentent l'augmentation des besoins de fonds de roulement du RPC. Le compte de l'assurance-chômage a donné lieu à des besoins nets de $0.9 milliard, d'après les estimations, en 1984-85. Une progression constante de l'emploi devrait ensuite permettre de dégager à ce poste des ressources nettes tant en 1985-86

Tableau 4.8

Projections des opérations non budgétaires

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[2]
	(en millions de dollars)		
Prêts, apports en capital et avances	-29	-190	-270
Comptes à fins déterminées			
Régime de pensions du Canada	322	230	240
Assurance-chômage	-921	625	760
Comptes de pension	4,420	4,870	5,370
Autres	394	-325	35
Total partiel	4,215	5,400	6,405
Autres opérations non budgétaires			
Comptes d'intérêts et de dettes	1,126	375	1,750
Créditeurs et chèques en circulation	704	5	25
Autres	130	120	70
Total partiel	1,960	500	1,845
Ensemble des recettes non budgétaires	6,146	5,710	7,980

[1] Données provisoires.
[2] Prévisions.

qu'en 1986-87. Le solde des comptes de pension devrait continuer de fournir des fonds croissants. Grâce à l'augmentation appréciable de la fonction publique entre la Deuxième Guerre mondiale et le milieu des années 70, les fonds accumulés dans ces comptes ont considérablement augmenté, afin de financer les droits de pension acquis par les employés de l'État. Enfin, les autres comptes à fins déterminées devraient entraîner des besoins nets en 1985-86, principalement à cause de l'augmentation des paiements aux producteurs sur le compte de stabilisation des grains dans l'Ouest.

Les autres opérations non budgétaires devraient se solder par des recettes nettes. Les fonds fournis par l'augmentation des comptes d'intérêt et de dettes reflètent la croissance et la composition de la dette fédérale. L'augmentation de ces comptes est généralement attribuable surtout au gonflement des intérêts dus sur les Obligations d'épargne du Canada, qui sont acquis par les détenteurs mais ne leur sont versées que plus tard. Environ $1.5 milliard d'intérêts courus sur la série S33 viennent à échéance en 1985-86, d'où une diminution projetée des ressources cette année-là. Les comptes créditeurs et les chèques en circulation ont représenté une source appréciable de fonds d'après les estimations en 1984-85 à cause des délais d'adoption du Budget des dépenses supplémentaires «C» et de l'accélération des remboursements d'impôt par Revenu Canada. Les ressources nettes fournies par ce poste au cours de l'exercice suivant devraient être minimes.

Comparaison avec l'exposé économique et financier de novembre 1984

Le tableau 4.9 présente les principaux éléments de la variation projetée des opérations non budgétaires, par rapport à la prévision de *statu quo* de l'exposé économique et financier de novembre 1984. Les principaux changements du poste des prêts, dotations en capital et avances sont dus aux mesures de réduction des dépenses prises en novembre. Les ressources apportées par les comptes à fins déterminées devraient être plus faibles en 1984-85 et 1985-86 qu'on l'avait prévu en novembre, à cause des besoins plus importants du compte de l'assurance-chômage. L'adoption tardive du Budget des dépenses supplémentaires «C» et l'accélération des remboursements d'impôt se sont traduits par des ressources plus importantes au titre des «autres opérations non budgétaires» en 1984-85, un certain nombre de chèques ayant été émis mais non encaissés avant la fin de l'exercice. Au cours des autres années, la hausse des ressources reflète les projections des taux d'intérêt, qui ont été révisées à la hausse par rapport à l'exposé de novembre, et leur effet sur les comptes d'intérêt et de dettes.

Besoins financiers et pouvoirs d'emprunt

Les paragraphes précédents de ce chapitre ont fourni des détails sur les besoins financiers de l'État, estimés à $28 milliards en 1985-86 et à $24.8 milliards en 1986-87. Les pouvoirs d'emprunt accordés par le Parlement pour un exercice ont généralement été établis en fonction des besoins financiers prévus pour l'exercice en question. Abstraction faite des opérations de change, cela correspond aux fonds

Tableau 4.9

Principaux changements des opérations non budgétaires depuis l'exposé économique et financier de novembre 1984

	1984-85	1985-86	1986-87
	(en millions de dollars)		
Prêts, dotations en capital et avances			
Niveau de *statu quo* – novembre 1984	–665	–1,058	–948
Changements	636	868	678
Niveau – budget de mai 1985	–29	–190	–270
Comptes à fins déterminées			
Niveau de *statu quo* – novembre 1984	4,344	5,833	6,314
Changements			
Assurance-chômage	–461	–217	49
Compte de pension	–6	–37	100
Autre	338	–179	–58
Niveau – budget de mai 1985	4,215	5,400	6,405
Autres opérations non budgétaires			
Niveau de *statu quo* – novembre 1984	1,021	325	1,034
Changements	939	175	811
Niveau – budget de mai 1985	1,960	500	1,845

que l'État doit emprunter sur les marchés de capitaux au titre des pouvoirs d'emprunt autorisés par le Parlement. Les emprunts bruts sont beaucoup plus élevés en raison des dettes qui viennent à échéance. Cependant, le refinancement des dettes déjà contractées ne nécessite pas l'octroi d'un pouvoir d'emprunt supplémentaire; il est en effet autorisé par l'article 38 de la *Loi sur l'administration financière* (LAF).

En raison de l'adoption tardive du projet de loi C-11, le gouvernement a dû emprunter $2.2 milliards en vertu de l'article 39 de la LAF en 1984-85. Étant donné que ces emprunts ne peuvent être refinancés en application de l'article 38 de la LAF, il faut ajouter $2.2 milliards aux pouvoirs d'emprunt sollicités pour 1985-86.

En adoptant le projet de loi C-11 en février 1985, le Parlement a accordé un pouvoir d'emprunt provisoire de $12 milliards pour 1985-86. Par conséquent, les pouvoirs d'emprunt supplémentaires requis pour la fin de l'exercice en cours s'élèvent à $18.2 milliards, comme le montre le tableau 4.10. Le projet de loi C-11 autorisait également le report de $2 milliards de pouvoirs d'emprunt accordés en 1984-85, afin de fournir une réserve pour éventualités permettant de faire face à de possibles tensions sur le marché des changes.

Tableau 4.10

Besoins financiers et pouvoirs d'emprunt

	1985-86
	(en milliards de dollars)
Besoins financiers	28.0
Plus: pouvoirs d'emprunt requis pour le refinancement des fonds empruntés en vertu de l'article 39 de la LAF	2.2
Pouvoirs d'emprunt bruts	30.2
Moins: pouvoir d'emprunt provisoire accordé par le projet de loi C-11	12.0
Pouvoirs d'emprunt supplémentaires requis	18.2

Les besoins financiers, qui s'élèvent à $28 milliards d'après les estimations, seront comblés sur les marchés canadiens de capitaux par l'émission d'obligations négociables, de bons du Trésor et d'Obligations d'épargne du Canada (OEC). Au cours de l'exercice 1984-85, les obligations négociables ont comblé environ 47 pour cent des emprunts domestiques de l'État, les bons du Trésor 39 pour cent, et les ventes nettes d'OEC 14 pour cent. Cette répartition différait quelque peu de celle de l'exercice précédent à cause principalement de l'importance du programme d'obligations négociables. Ces dernières n'avaient représenté que 31 pour cent des emprunts domestiques en 1983-84. La même année, les bons du Trésor en avaient représenté 47 pour cent et les OEC 22 pour cent. Même si on ne peut prévoir la proportion exacte de la dette à financer dans les divers secteurs du marché pendant l'exercice en cours, le gouvernement continuera d'étaler ses émissions sur un vaste éventail d'échéances, à l'aide des mêmes catégories de titres.

Ces dernières années, le gouvernement a régularisé ses recours à la technique d'adjudication des obligations à court terme et compte utiliser de nouveau cette méthode en 1985-86.

Outre le gouvernement, plusieurs sociétés d'État sont autorisées à emprunter directement sur le marché. Certaines de ces sociétés, comme Air Canada et le Canadien national, empruntent sans garanties de l'État. D'autres sociétés, telles que les institutions de crédit (Société pour l'expansion des exportations et Société du crédit agricole), empruntent à titre de mandataires de l'État. Dans les deux cas, les sociétés d'État doivent normalement servir leur dette à l'aide de leurs ressources d'autofinancement, de sorte que leurs emprunts ne doivent pas obérer le Fonds du revenu consolidé. En 1985-86, la dette contractée directement par les sociétés d'État devrait s'accroître de $0.6 milliard et son encours passer à

$12.6 milliards. L'ensemble des emprunts directs nets de l'État et de ses sociétés devrait donc s'élever selon les estimations à $28.6 milliards en 1985-86.

Le gouvernement administre toute une série de programmes de garanties de prêts, comme les programmes de prêts aux étudiants ou de prêts aux petites entreprises. On estime que ces programmes enregistreront dans l'ensemble une hausse de $0.4 milliard au cours du présent exercice. Outre qu'elles contractent directement des emprunts, certaines sociétés d'État offrent des programmes de garanties ou d'assurance de prêts, les principaux étant les programmes d'assurance hypothécaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et l'assurance, par la Société pour l'expansion des exportations, du crédit à l'exportation accordé par le secteur privé. Le volume des garanties ou assurance de prêts en vigueur devra s'accroître $4.9 milliards en 1985-86.

Ces opérations sont décrites plus en détail à l'annexe 6.

5. Évolution financière possible à moyen terme

En l'absence d'initiatives du gouvernement, la tendance passée à l'augmentation des déficits fédéraux et du ratio de la dette au PNB risquerait de continuer. Tel que mentionné au chapitre 1, cette évolution serait lourde de conséquences pour l'économie canadienne. Aussi le gouvernement a-t-il agi pour que la politique financière vise à promouvoir une bonne performance économique à moyen terme. Des mesures ont été prises afin de rétablir une marge de manoeuvre financière, réduire le déficit et freiner la croissance de la dette fédérale. Il s'agit d'éléments essentiels au renouveau économique.

Ce chapitre expose les conséquences possibles à moyen terme des mesures fiscales prises par le gouvernement. Il traite de la sensibilité aux facteurs économiques de la situation financière de l'État à la fin de la décennie, en s'appuyant sur les trois scénarios d'évolution à moyen terme exposés dans *Les perspectives économiques du Canada, 1985-1990: Le défi du renouveau économique*. Les conséquences pour le ratio de la dette au PNB de cette sensibilité aux paramètres économiques d'ici la fin de la décennie sont également étudiées dans ce chapitre.

Contrôle de la dette fédérale: les mesures budgétaires à moyen terme

Le but de la stratégie financière du gouvernement est de maîtriser à moyen terme la croissance de la dette fédérale de manière équilibrée et mesurée. Jointes à celles que propose le budget, les mesures de compression des dépenses adoptées en novembre devraient permettre de réaliser des économies croissantes à moyen terme, contribuant ainsi sensiblement à la réalisation de l'objectif financier du gouvernement. De même, ce dernier met également en place une structure des recettes plus équitable et plus favorable à la croissance, qui accroîtra les recettes à moyen terme. Les éléments de cette stratégie sont résumés dans les chapitres précédents et dans les *Renseignements supplémentaires*.

D'après les hypothèses du scénario de croissance économique «intermédiaire», la partie supérieure du tableau 5.1 présente l'effet financier direct sur le déficit et la dette nette en 1990-91 de toutes les mesures discrétionnaires prises dans l'exposé de novembre et dans le budget. Cet effet financier direct devrait se traduire, d'après les estimations, par une réduction d'environ $20 milliards du déficit en 1990-91, par rapport au niveau qu'il aurait atteint autrement, soit un changement représentant plus de 3 pour cent du PNB. La deuxième partie du tableau montre qu'à la fin de la période, la diminution directe de la dette publique nette devrait être de $75 milliards, comparativement au niveau qu'elle aurait atteint autrement, c'est-à-dire 12.1 pour cent du PNB.

Tableau 5.1

Mesures de réduction du déficit et incidence sur le ratio de la dette au PNB en 1990-91

	En milliards de dollars	En pourcentage du PNB
Mesures de réduction du déficit		
Exposé de novembre 1984	3.7	0.6
Budget de mai 1985	11.9	1.9
Réduction du service de la dette publique	4.5	0.7
Total	20.1	3.2
Compression de la dette publique nette		
Exposé de novembre 1984	20	3.2
Budget de mai 1985	42	6.8
Réduction induite du service de la dette publique	13	2.1
Total	75	12.1

Ces chiffres font ressortir l'importance des mesures mises de l'avant, qui contribueront dans une mesure considérable à résorber la croissance de la dette par rapport au PNB. On ne peut cependant prévoir le résultat final avec beaucoup de précision. Les résultats observés dépendront aussi dans une large mesure de l'évolution de l'économie mondiale et de son incidence au Canada. Ces questions sont traitées à la section suivante.

Sensibilité de la situation financière de l'État à l'évolution de l'économie

Les deux grandes variables économiques qui sont susceptibles d'influer considérablement sur la situation financière de l'État sont la croissance économique réelle et les taux d'intérêt. L'expansion réelle et les taux d'intérêt ont affiché par le passé de fortes fluctuations annuelles de même qu'une tendance à plus long terme. La croissance réelle a été légèrement supérieure à 5 pour cent par an en moyenne entre 1956 et 1973, avant de descendre aux environs de 3 pour cent par an de 1974 à 1981. Quant au taux d'intérêt à court terme, s'ils ont été à peu près égaux au taux d'inflation au cours des années 50, ils l'ont dépassé de 2 à 3 pour cent par an en moyenne au cours de la décennie 1960, avant de redescendre à peu près au même niveau que l'inflation pendant les années 1970, puis de la dépasser de 5 pour cent au début de la décennie 1980. À l'heure actuelle, ils se situent à quelque 7 pour cent au-dessus du taux d'inflation.

L'annexe 2 présente une analyse plus approfondie de la sensibilité de la situation financière de l'État à ces variables économiques clés. Cette analyse porte à croire que, au bout de quatre ans, une hausse soutenue d'un point de la croissance réelle (répartie également dans tous les compartiments de la demande finale) pourrait réduire le déficit par rapport au niveau qu'il aurait atteint autrement d'environ $5 milliards au cours de la quatrième année. Sur l'ensemble des quatre ans la contraction de la dette nette pourrait dépasser $11 milliards. De même, une réduction d'un point des taux d'intérêt pendant les quatre années permettrait d'abaisser le déficit de quelque $3 milliards au cours de la quatrième année et de réduire la dette nette de près de $9 milliards au cours des quatre années, comparativement au niveau qu'ils auraient atteint autrement.

Comme l'indiquent ces calculs effectués à titre d'illustration, la situation financière de l'État est extrêmement sensible à l'évolution de l'économie. Cette dernière est cependant très difficile à prévoir un an à l'avance, et encore plus à long terme. Le document consacré aux perspectives économiques décrit trois scénarios illustratifs afin de donner une idée des divers résultats économiques susceptibles d'être enregistrés à moyen terme, vers la fin de la décennie. Ces scénarios sont les suivants:

(1) **un scénario d'évolution favorable au niveau international,** qui présume une croissance supérieure à la tendance et une baisse des taux d'intérêt réels (comme dans la projection à moyen terme de novembre dernier);

(2) **un scénario d'évolution «intermédiaire» au niveau international,** qui comporterait une croissance tendancielle ou moyenne, par comparaison avec le passé, mais des taux d'intérêt réels élevés; et

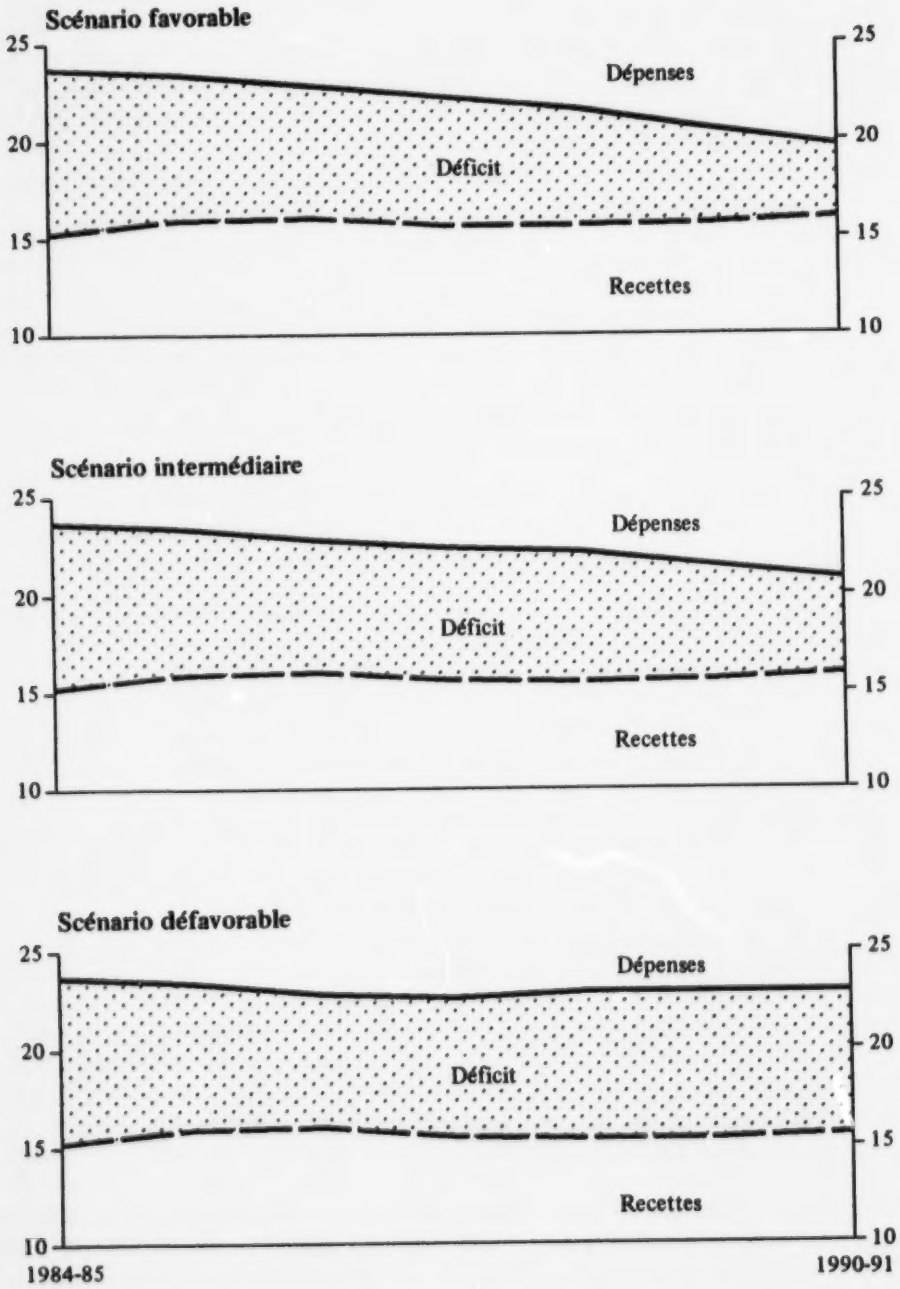
(3) **un scénario d'évolution défavorable au niveau international,** entraînant une croissance inférieure à la moyenne et le maintien de taux d'intérêt réels élevés.

Le tableau 5.2 présente les principales variables financières en proportion du PNB, en 1990-91, pour chacun de ces trois scénarios. Le déficit budgétaire serait de l'ordre de $24 milliards vers la fin de la décennie dans le scénario favorable, d'à peu près $30 milliards dans le scénario «intermédiaire» et nettement supérieur à $40 milliards dans le cas défavorable. On évalue les besoins financiers à quelque $16 milliards dans le scénario favorable et à $22 milliards dans le scénario de croissance «intermédiaire», ce qui représente une réduction très appréciable par rapport au chiffre de $29.7 milliards enregistré en 1984-85. Dans le scénario défavorable, les besoins financiers s'élèveraient aux environs de $33 milliards. L'amplitude des résultats possibles montre bien que des incertitudes considérables entourent l'évolution du déficit à moyen terme.

Les graphiques 5.1 à 5.3 présentent les principales variables financières en proportion du PNB en 1990-91, ainsi que leur évolution de 1984-85 à 1990-91 selon les trois scénarios économiques. Le tableau 5.2 et les graphiques montrent que les mesures prises dans le budget ont pour effet d'accélérer légèrement la croissance des recettes d'ici la fin de la décennie de sorte qu'en 1990-91 les recettes représentent une proportion du PNB un peu plus élevée qu'en 1984-85

Graphique 5.1

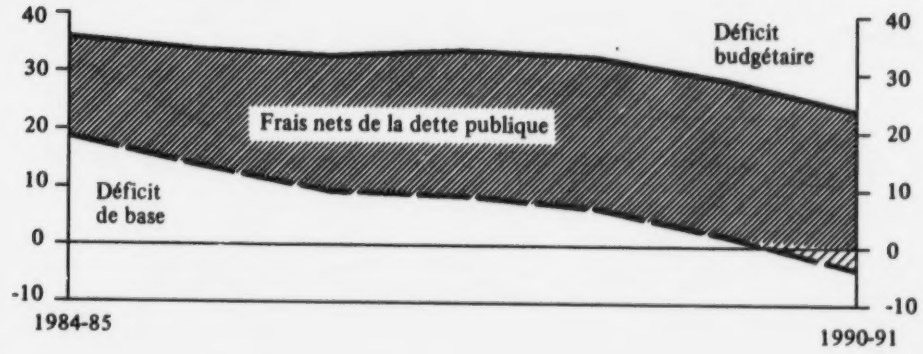
Recettes budgétaires, dépenses et déficit (en pourcentage du PNB)



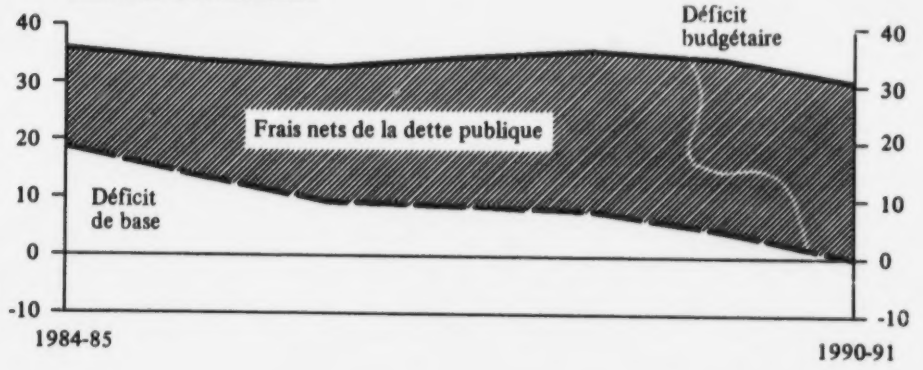
Graphique 5.2

Déficit budgétaire, frais nets de la dette publique et le déficit de base (en milliards de dollars)

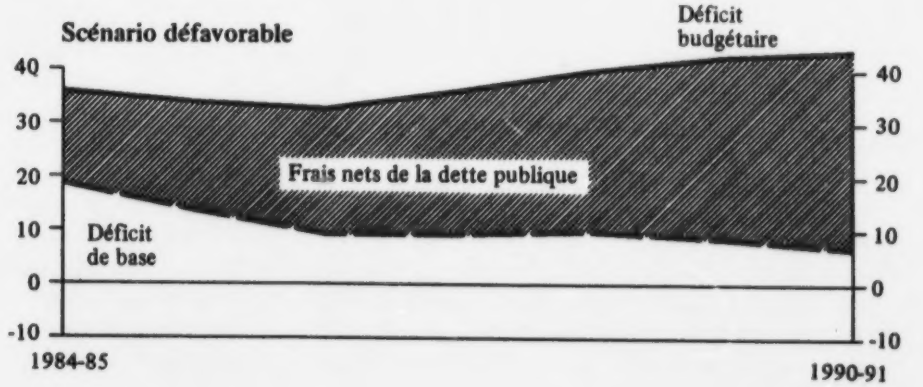
Scénario favorable



Scénario intermédiaire

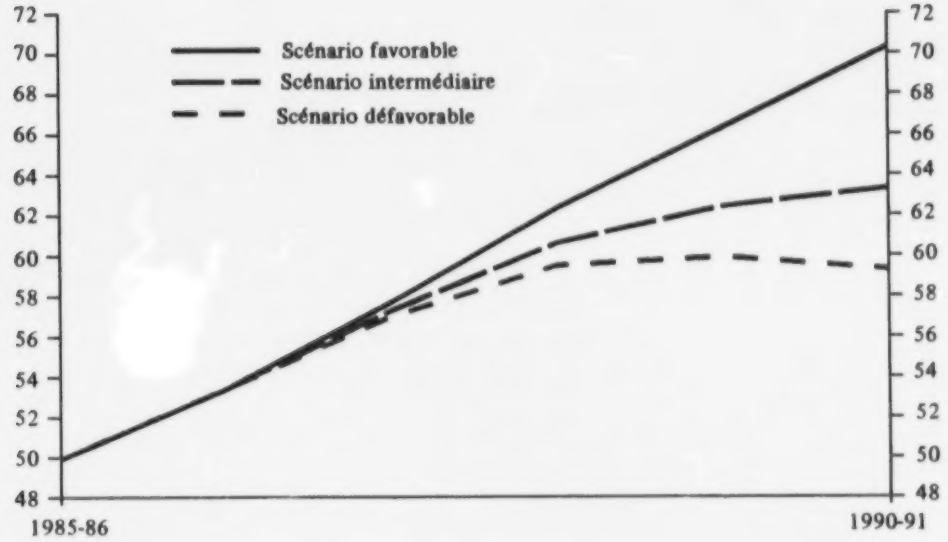


Scénario défavorable



Graphique 5.3

Ratio dette/PNB dans divers scénarios économiques (en pourcentage du PNB)



dans le cas des trois scénarios. Les mesures prises par le gouvernement en novembre dernier et dans le budget auront un effet de freinage très sensible sur les dépenses de programmes. Dans les scénarios favorable et «intermédiaire», les dépenses de programmes devraient être inférieures aux recettes à la fin de la décennie.

Comme l'indique le graphique 5.2, la croissance du service de la dette publique est extrêmement sensible à l'évolution économique. Dans le scénario favorable, le service de la dette publique augmente plus lentement que le PNB au cours de la période considérée, de sorte qu'en 1990-91 il représente une proportion un peu moins élevée du PNB qu'en 1984-85. Par contre, dans le scénario défavorable, même avec les mesures adoptées par le gouvernement en novembre et dans le budget, le service de la dette publique continuerait de croître beaucoup plus vite que le PNB, en raison du coût très élevé des paiements que suppose une dette en expansion lorsque les taux d'intérêt sont à de hauts niveaux. Cela montre bien les effets désastreux du cercle vicieux des taux d'intérêt élevés, des déficits importants et d'une dette croissante. Dans le scénario «intermédiaire», le service de la dette augmente un peu plus vite que le PNB, de sorte qu'en 1990-91 son importance relative dans le PNB dépasse d'un demi point environ le niveau de 1984-85.

Sous l'effet du ralentissement marqué des dépenses de programmes, l'ensemble des dépenses devrait augmenter moins vite que le PNB dans les trois scénarios. En 1990-91, le ratio des dépenses au PNB devrait revenir au niveau observé pendant les années 70 dans les scénarios favorable et «intermédiaire».

Tableau 5.2

Opérations budgétaires en pourcentage du PNB
Trois scénarios économiques

	1984-85	1990-91		
	Chiffres provisoires	Scénario favorable	Scénario «inter-médiaire»	Scénario défavo-rable
PNB (en milliards de dollars)	421	634	619	596
Recettes	15.2	16.0	15.9	15.6
Dépenses de programmes	18.4	14.6	14.9	15.7
Services de la dette publique	5.3	5.2	5.9	7.2
Dépenses totales	23.7	19.7	20.8	22.9
Déficit budgétaire	8.5	3.7	4.9	7.3
Besoins financiers (opérations de change exclues)	7.0	2.6	3.6	5.6
Dette publique nette	45.2	59.3	63.3	70.3

Comme le montrent le tableau 5.2 et les graphiques, l'ampleur et la composition du déficit budgétaire dépendent beaucoup des hypothèses économiques. Dans les scénarios favorable et «intermédiaire», le déficit primaire (soit le déficit budgétaire diminué du service net de la dette publique) est éliminé vers la fin de la décennie et le déficit budgétaire est ramené de 8.5 pour cent du PNB à quelque 4 à 5 pour cent. Dans le scénario défavorable, malgré la réduction appréciable du déficit primaire, l'élévation rapide du service de la dette publique maintient le déficit budgétaire au-dessus de 7 pour cent du PNB vers la fin de la décennie.

L'évolution de la dette publique nette est elle aussi très sensible aux hypothèses économiques retenues. Le graphique 5.3 illustre les trois scénarios. Dans le scénario de croissance moyenne, le ratio de la dette au PNB commence tout juste à se stabiliser en 1990-91. La montée de ce ratio pourrait être freinée plus rapidement dans le scénario d'évolution favorable, où le ratio projeté commence à diminuer avant la fin de la décennie. C'est ce scénario qui, par ses hypothèses économiques, se rapproche le plus du profil projeté dans l'exposé de novembre 1984, où l'on prévoyait une détente appréciable des taux d'intérêt annuels réels et une croissance annuelle réelle de 3.7 pour cent en moyenne. Par conséquent, les mesures du budget pourraient ralentir sensiblement la hausse de la dette par rapport au PNB dans un éventail relativement large de conditions économiques possibles. Ce n'est que dans le scénario défavorable, qui prévoit des taux d'intérêt réels élevés et une croissance relativement lente, que le ratio dette/PNB ne marquerait aucune décélération, même avec les mesures importantes prises dans ce budget en vue de réduire le déficit et l'accumulation future de la dette.

Conclusion

Ce chapitre a décrit les perspectives à moyen terme de la situation financière de l'État et la stratégie proposée afin de les améliorer. Le gonflement de la dette publique au cours des 10 dernières années a produit une situation insoutenable. Le service de la dette publique occupe maintenant une telle place dans la situation budgétaire générale, puisqu'il absorbe plus du tiers des recettes budgétaires, et augmente avec une telle rapidité que des mesures énergiques s'imposent afin de rétablir l'ordre dans les finances publiques. L'économie canadienne ne croît pas assez vite pour qu'il soit possible de faire face au service net de la dette nationale. Elle est prise dans un cercle vicieux où les déficits accroissent le service de la dette, la dette alimente le déficit et les taux d'intérêt comme le service de la dette font augmenter la dette publique. Ce n'est qu'en prenant des mesures pour réduire le déficit que le Canada peut espérer sortir de ce cercle vicieux.

Annexe 1

Soldes budgétaires et dette nette du secteur public

Cette annexe expose l'évolution récente et projetée de la situation budgétaire fédérale, dans le contexte de la situation financière de l'ensemble du secteur public au Canada. L'analyse porte sur les données des Comptes nationaux, ce qui facilite les comparaisons et regroupements entre administrations. À cet égard, cette annexe diffère du corps du document, dont les données sont basées sur le système de comptabilité publique adopté par le gouvernement fédéral dans ses rapports financiers au Parlement.

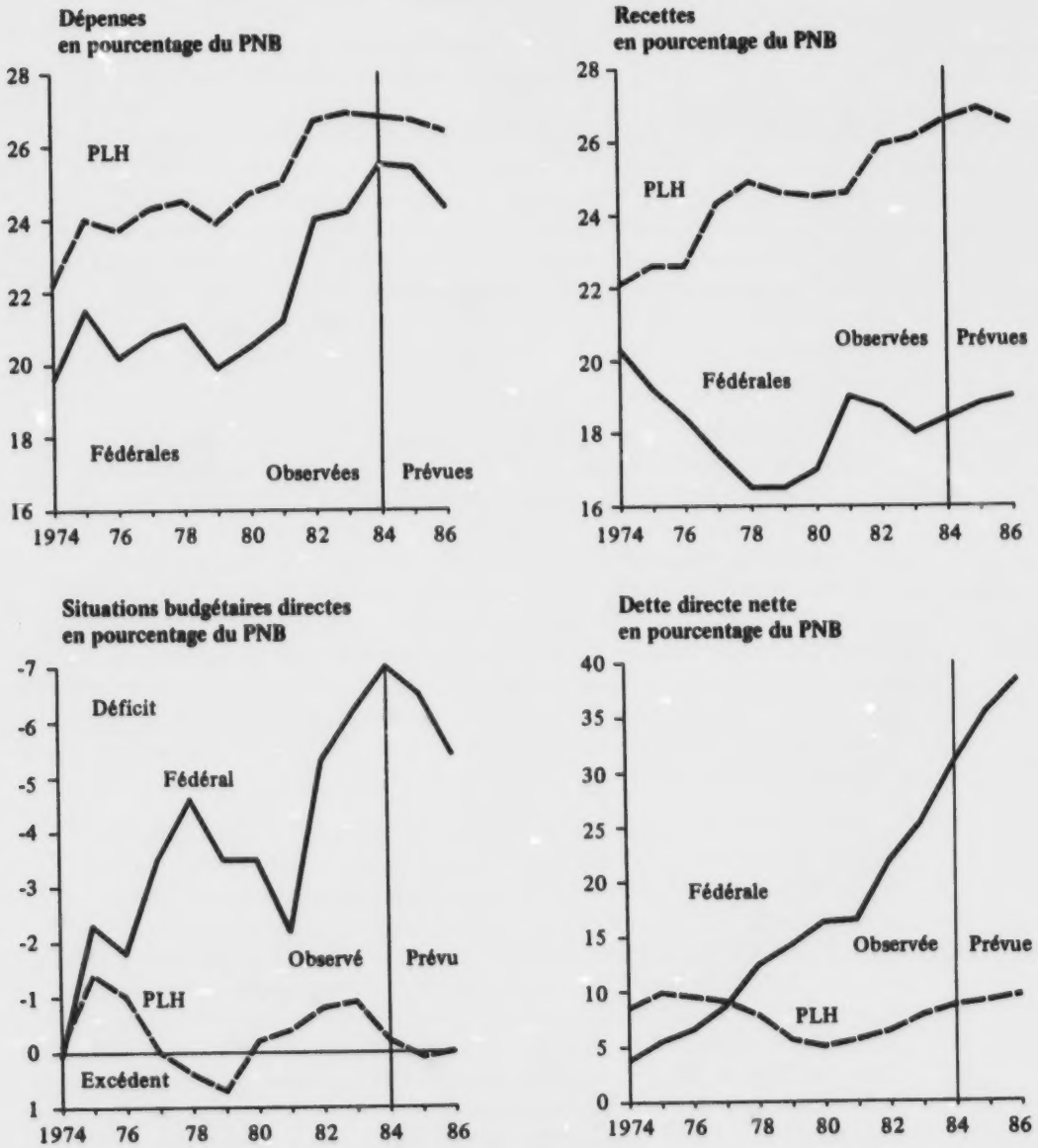
L'évolution des principaux agrégats financiers est illustrée au graphique A.1, qui présente les dépenses, les recettes, les soldes budgétaires et l'endettement du secteur fédéral et du secteur provincial-local-hospitalier (PLH). Ce graphique retrace l'évolution de la situation financière du secteur public entre 1974 et 1984, et comprend également des projections pour 1985 et 1986. Les projections relatives au secteur PLH sont conformes aux prévisions économiques exposées dans le document *Les perspectives économiques du Canada, 1985-1990: Le défi du renouveau économique* et reflètent les mesures annoncées dans les sept budgets provinciaux qui ont été déposés avant le budget fédéral. Les projections fédérales sont établies à partir des estimations des Comptes publics de l'exercice présentées dans le corps de ce document et ajustées selon les concepts des Comptes nationaux. L'annexe 4 fournit plus de détails sur ces projections.

La partie supérieure gauche du graphique A.1 présente l'évolution récente et projetée des dépenses publiques exprimées en proportion du Produit national brut (PNB). De 1974 à 1981, les dépenses fédérales sont restées relativement stables par rapport à la taille de l'économie, tandis que les dépenses relatives du secteur PLH affichaient une légère tendance à la hausse. La récession de 1982 a occasionné une vive augmentation des dépenses relatives dans les deux secteurs, la hausse observée au niveau fédéral étant particulièrement marquée. Pendant la reprise des années 1983 et 1984, les dépenses fédérales ont de nouveau accusé une hausse relative, tandis qu'en 1980 les dépenses se stabilisaient dans le secteur PLH. Ainsi, alors que les dépenses de ce dernier secteur, en valeur absolue, dépassaient de 21 pour cent les dépenses fédérales, l'écart n'était plus que de 5 pour cent en 1984. Les deux secteurs devraient assister à une diminution de leurs dépenses par rapport au PNB en 1985-1986, surtout au niveau fédéral. Cette baisse devrait en grande partie résulter de la politique budgétaire menée par les autorités dans les deux secteurs.

La partie supérieure droite du graphique présente le rapport entre les recettes et le PNB des deux secteurs. Dans le secteur PLH, ce rapport suit une tendance à la

Graphique A.1

Comparaison des situations budgétaires des administrations fédérale, provinciale et locale



hausse relativement constante depuis 1974. On s'attend à une autre augmentation peu marquée en 1985, suivie d'une baisse légère en 1986. L'évolution des recettes a été assez différente dans le secteur fédéral. Elle a été caractérisée par une baisse relative appréciable de 1974 à 1979, principalement à la suite des réductions d'impôt contenues dans les budgets de cette période. Le retrait partiel du gouvernement fédéral du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers en faveur des provinces, dans le cadre des accords fiscaux de 1977, s'est révélé une autre cause importante de cette baisse. De 1979 à 1981, le rapport entre les recettes fédérales et le PNB s'est nettement redressé, avant d'accuser une nouvelle baisse les deux années suivantes, puis un léger rétablissement en 1984. Les changements fiscaux présentés dans ce budget et la poursuite projetée de la reprise économique devrait permettre d'accroître légèrement les recettes fédérales par rapport au PNB en 1985 et en 1986.

Cette évolution des dépenses et des recettes des deux grands secteurs de l'administration publique se traduit par un profil assez différent de leurs soldes budgétaires respectifs. Comme le montre la partie inférieure gauche du graphique A.1, le solde budgétaire du secteur PLH regroupé est passé du déficit à l'excédent, avant de revenir au déficit entre 1974 et 1984. La situation budgétaire de ce secteur devait être à peu près équilibrée en 1985 et en 1986, mais il faut noter qu'elle reflète la situation d'ensemble d'un grand nombre d'autorités provinciales et locales distinctes, dont certaines enregistrent un excédent et d'autres un déficit. Au niveau fédéral, le graphique indique une tendance à la hausse du déficit de 1974 à 1978, une diminution entre 1978 et 1981, et une importante augmentation de 1982 à 1984. À la suite des mesures discrétionnaires prises en novembre 1984 et dans ce budget, le rapport entre le déficit fédéral et le PNB devrait décroître sensiblement, tant en 1985 qu'en 1986.

Enfin, la partie inférieure droite du graphique A.1 présente l'évolution du rapport de la dette en proportion du PNB des deux secteurs. Dans le secteur PLH, le ratio a légèrement diminué jusqu'en 1980, avant de remonter légèrement. Le profil a été extrêmement différent dans le secteur fédéral où l'on observe une hausse forte et ininterrompue depuis 1974. Cette progression devrait commencer à ralentir en 1985 et en 1986 à cause de la stratégie de réduction du déficit. Le chapitre V analyse les perspectives à moyen terme de ce rapport.

Annexe 2

Sensibilité des projections financières aux hypothèses économiques

Cette annexe analyse la sensibilité des projections financières aux diverses hypothèses économiques possibles. Les projections présentées dans ce document sont entourées d'incertitudes considérables. Elles peuvent varier en fonction des changements intervenus dans les hypothèses économiques sous-jacentes. De plus, même si les hypothèses économiques choisies se révèlent exactes, le rapport entre les recettes et dépenses fédérales, et les assiettes économiques correspondantes présente toujours une certaine marge d'erreur. Les bases économiques utilisées dans le calcul des projections financières ne sont bien souvent que des approximations des fondements économiques réels; les recettes et dépenses y sont reliées par des marges d'erreurs variables. Enfin, la marge d'erreur qui entoure des hypothèses économiques incertaines, le rapport entre les recettes et dépenses et leurs assiettes économiques respectives, peuvent entrer dans une importante mesure, en interaction. Lorsque les résultats économiques effectivement observés diffèrent sensiblement des projections, le rapport entre les variables financières et leurs bases économiques tend généralement à être plus imprécis.

La sensibilité de la situation financière du gouvernement fédéral est étudiée ci-après par rapport à deux variables: une augmentation soutenue d'un pour cent par an de la croissance réelle et une réduction soutenue de 100 centièmes de point des taux d'intérêt. Même si l'analyse suppose une augmentation de la croissance et une baisse des taux d'intérêt, on peut tirer des conclusions à peu près similaires pour ce qui est de l'incidence sur la situation financière du gouvernement d'une réduction de la croissance et d'une remontée des taux d'intérêt. Il ne faut cependant pas oublier que ces effets peuvent être asymétriques. Par exemple, étant donné la structure de l'endettement fédéral, une hausse des taux d'intérêt tend à se faire sentir plus rapidement dans le service de la dette publique qu'une baisse des taux d'intérêt, car certaines composantes de cette dette, telles les Obligations d'épargne du Canada, ont un rendement minimum garanti qui est souvent rajusté à la hausse quand les taux d'intérêt montent, mais qui risquent de ne pas baisser sur la durée d'échéance quand les taux d'intérêt diminuent. De même, dans la mesure où l'inflation varie en même temps que la conjoncture économique, certains transferts aux particuliers, de même que les exemptions et les tranches d'imposition ne sont automatiquement rajustés que de l'excédent de l'inflation par rapport à 3 pour cent à cause des dispositions modifiées d'indexation. Ainsi, l'effet marginal des variations du taux d'inflation sur les transferts statutaires et sur l'indexation du régime fiscal des particuliers dépend du niveau actuel d'inflation.

Par exemple, si l'on prévoyait une inflation de moins de 3 pour cent en moyenne, une accélération de la hausse de celle-ci ne déclencherait l'indexation que si l'inflation dépassait 3 pour cent. Si tel était le cas, la hausse marginale de l'inflation se refléterait en totalité dans l'indexation. L'inflation peut elle aussi avoir des effets asymétriques, selon qu'elle augmente ou baisse: si l'on prévoyait une inflation de 3 pour cent en moyenne, tout mouvement à la hausse des prix ferait jouer les mécanismes d'indexation, tandis qu'une baisse n'aurait aucun effet sur les transferts et l'indexation du régime fiscal des particuliers.

L'analyse de sensibilité qui suit est «partielle» dans la mesure où l'on étudie les répercussions d'une variation du taux de croissance économique pour des taux d'intérêt considérés comme «déterminés» et vice-versa. Il faut noter en outre que les incidences possibles varient quelque peu en fonction des hypothèses de scénario de référence. L'effet d'une variation des taux d'intérêt sur les coûts de service de la dette dépend en effet des projections de la dette nette et de la composition de la dette dans le scénario de référence. De même, les variations du service de la dette publique occasionnées par un changement du déficit et de la dette dépendent des hypothèses de référence en matière de taux d'intérêt. En ce sens, les résultats de l'analyse qui suit dépendent des hypothèses du scénario de référence à partir desquelles ces résultats ont été déterminés.

Le tableau A.2.1 présente des estimations des recettes, des dépenses, du déficit budgétaire et des besoins financiers advenant une augmentation d'un pour cent de la croissance économique réelle. Le déficit et les besoins financiers sont sensiblement moins élevés. L'effet cumulatif s'amplifie sensiblement avec le temps de sorte que, au bout de quatre ans, le déficit est réduit de près de $5 milliards et les besoins financiers de quelque $7 milliards. La contraction plus marquée des besoins financiers est attribuable à l'amélioration du compte de l'assurance-chômage, dont les cotisations d'employeurs et d'employés ainsi que les versements de prestations ordinaires sont considérés comme non budgétaires[1].

Le tableau A.2.2 présente l'analyse de sensibilité effectuée pour une réduction d'un point de pourcentage des taux d'intérêt. On observe un effet cumulatif à mesure que les parties de la dette venant à échéance sont refinancées à des taux d'intérêt plus faibles. Le service de la dette publique diminue directement sous l'effet des taux d'intérêt moins élevés, et indirectement à cause de la réduction des frais d'intérêt occasionnés par des frais de service plus faibles. L'inscription des postes non budgétaires s'expliquent par le fait que certains paiements d'intérêt, enregistrés selon la comptabilité d'exercice dans les dépenses budgétaires doivent être convertis en comptabilité de caisse pour le calcul des besoins financiers. Une réduction d'un point des taux d'intérêt produit donc une diminution du déficit

---

[1] On notera qu'il a été supposé que les taux de cotisation à l'assurance-chômage sont fixes, de sorte qu'un accroissement de l'activité économique améliore le solde du compte. Cependant, dans la mesure où le solde cumulatif du compte de l'assurance-chômage se redresse, des changements importants et durables de ce solde pourraient entraîner une modification des taux de cotisation qui aurait tendance à neutraliser l'amélioration du solde.

budgétaire d'environ $1.1 milliard au bout d'un an et de $3.1 milliards après quatre ans. La diminution des besoins financiers est de $0.7 et $2.4 milliards respectivement.

Tableau A.2.1

Analyse de sensibilité des projections financières: augmentation d'un pour cent de la croissance

	Changements estimatifs de la situation financière			
	1re année	2e année	3e année	4e année
	(en milliards de dollars)			
Opérations budgétaires				
Hausse de recettes	0.8	1.7	2.7	3.7
Réduction des dépenses	0.2	0.4	0.8	1.1
Réduction du déficit	1.0	2.1	3.5	4.8
Opérations non budgétaires				
Hausse des ressources financières	0.5	1.0	1.5	1.9
Réduction des besoins financiers	1.5	3.1	5.0	6.7

Tableau A.2.2

Analyse de sensibilité des projections financières: réduction d'un point des taux d'intérêt

	Changements estimatifs de la situation financière			
	1re année	2e année	3e année	4e année
	(en milliards de dollars)			
Opérations budgétaires				
Réduction des recettes	0.1	0.1	0.1	0.2
Réduction des dépenses	1.2	2.2	2.7	3.3
Réduction du déficit	1.1	2.1	2.6	3.1
Opérations non budgétaires				
Hausse des ressources financières	0.4	0.5	0.7	0.7
Réduction des besoins financiers	0.7	1.6	1.9	2.4

Annexe 3

Comparaisons internationales du déficit, de la dette et des paiements d'intérêt

Cette annexe présente des comparaisons internationales des déficits, de la dette et des paiements d'intérêt. Elle se compose de trois sections. La première compare le déficit des sept principaux pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), dont le Canada. Les chiffres sont ceux des Comptes nationaux. La deuxième section donne plus de détails sur les déficits, la dette et les paiements d'intérêt au Canada et aux États-Unis, à la fois d'après les Comptes nationaux et les Comptes publics. Quant à la troisième section, elle présente l'endettement et les paiements d'intérêt de l'ensemble du secteur public dans les sept principaux pays de l'OCDE, dont le Canada.

1. Comparaisons internationales des déficits dans les sept principaux pays de l'OCDE

Le tableau A.3.1 comprend la comparaison internationale des déficits dans les sept principaux pays de l'OCDE, de 1970 à 1984, d'après les Comptes nationaux. Les comparaisons sont présentées tant pour l'administration centrale (fédérale) que pour l'ensemble du secteur public. Il faut surtout s'attacher aux comparaisons de l'ensemble du secteur public car la répartition différente des responsabilités en matière économique dans les divers pays de l'OCDE limite un peu la pertinence des comparaisons au niveau des autorités centrales.

Il ressort du tableau A.3.1 que la persistance de déficits importants depuis le milieu des années 1970 n'est pas particulière au Canada. En 1982, dernière année pour laquelle on dispose de données complètes qui soient comparables dans tous les principaux pays de l'OCDE, le déficit fédéral en proportion du Produit National Brut (PNB) était plus faible au Canada que celui des administrations centrales en Italie et au Japon, mais plus important que ceux enregistrés en France, en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis. C'est la récession de 1981-1982 qui a exercé l'effet le plus marqué sur les déficits en Amérique du Nord. Le déficit a augmenté de 3.1 points au Canada en 1982, pour atteindre 5.3 pour cent du PNB, et de 2.6 points aux États-Unis pour s'élever à 4.8 pour cent. Le déficit moyen pondéré des sept pays s'est accru de 1.4 point en 1982.

En 1982, pour l'ensemble du secteur public, le déficit au Canada n'était inférieur qu'à celui de l'Italie, étant passé de 1.6 pour cent du PNB en 1981 à 5 pour cent

Tableau A.3.1

Comparaisons internationales des soldes budgétaires en pourcentage du PIB et du PNB de 1975 à 1984

	Moyenne pondérée[2]	Canada	É.-U.	R.-U.	France	Allemagne	Italie	Japon
Administration centrale								
Moyenne 1970-1974	-0.8	0.1	-1.2	1.3	0.9	0.0	-3.8	-0.7
1975	-5.8	-2.3	-4.5	-3.2	-1.9	-3.0	-7.4	-4.2
1976	-3.0	-1.8	-3.1	-4.0	-0.1	-2.3	-4.6	-4.5
1977	-2.9	-3.5	-2.4	-2.8	-0.7	-1.6	-4.9	-5.5
1978	-3.1	-4.6	-1.4	-3.5	-1.3	-1.6	-11.0	-6.2
1979	-2.4	-3.5	-0.7	-2.5	-0.8	-1.5	-9.1	-5.6
1980	-2.9	-3.5	-2.3	-2.9	-0.2	-1.7	-7.5	-5.3
1981	-3.2	-2.2	-2.2	-4.1	-1.2	-2.1	-9.8	-5.6
Moyenne 1975-1981	-3.3	-3.1	-2.4	-3.3	-0.9	-2.0	-7.8	-5.3
1982	-4.6	-5.3	-4.8	-2.6	-1.9	-2.1	-10.4	-5.4
1983[1]	–	-6.2	-5.4	–	–	–	–	–
1984[1]	–	-7.0	-4.8	–	–	–	–	–
Ensemble des administrations								
Moyenne 1970-1974	-0.6	0.8	-0.6	-1.0	0.8	-0.1	-6.0	0.9
1975	-4.5	-2.4	-4.2	-4.7	-2.2	-5.7	-11.7	-2.8
1976	-2.9	-1.7	-2.1	-4.8	-0.5	-3.5	-9.0	-3.8
1977	-2.1	-2.4	-0.9	-3.4	-0.8	-2.4	-8.0	-3.7
1978	-2.6	-3.1	0.0	-4.2	-1.9	-2.5	-9.7	-5.9
1979	-2.4	-1.8	0.6	-3.2	-0.7	-2.7	-9.5	-4.8
1980	-2.6	-2.7	-1.2	-3.8	0.2	-3.1	-8.0	-4.5
1981	-2.6	-1.6	-0.9	-3.1	-1.8	-3.8	-11.9	-4.0
Moyenne 1975-1981	-2.8	-2.2	-1.2	-3.9	-1.1	-3.4	-9.7	-4.2
1982	-4.0	-5.0	-3.8	-2.4	-2.5	-3.4	-12.7	-3.4
1983[1]	-4.2	-6.2	-4.1	-3.3	-3.4	-2.7	-11.8	-3.3
1984[1]	-3.7	-6.4	-3.3	-3.1	-3.5	-1.7	-13.5	-2.2

[1] Les estimations relatives aux pays autres que le Canada et les États-Unis sont tirées des *Perspectives économiques de l'OCDE* de décembre 1984.

[2] Coefficients de pondération du PIB exprimés en dollars américains.

Sources: OCDE, *Comptes nationaux des pays de l'OCDE*, 1970-82, volume II; OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1984; Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, nº cat. 13-001; U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*; et ministère des Finances.

cette année-là; il accusait de loin la plus forte hausse parmi les sept principaux pays de l'OCDE. Le déficit moyen de l'ensemble du secteur public de 1975 à 1981 a été de 2.2 pour cent du PNB au Canada, soit moins qu'en Allemagne, au Royaume-Uni, au Japon et en Italie, mais plus qu'en France et aux États-Unis, où il dépassait légèrement 1 pour cent du PNB. Pendant la même période, le déficit global de l'administration publique au Canada a été inférieur à la moyenne pondérée des sept principaux pays de l'OCDE.

Par contre, de 1982 à 1984, le déficit global a été beaucoup plus élevé au Canada que la moyenne pondérée. En 1984, le déficit total des administrations publiques atteignait 6.4 pour cent du PNB au Canada, comparativement à 3.7 pour cent pour la moyenne pondérée des sept principaux pays de l'OCDE, et à 3.3 pour cent des États-Unis. Le profil des déficits enregistrés au Canada entre le milieu des années 1970 et 1981 ne se distingue pas tellement de celui des autres pays de l'OCDE. Depuis 1982 toutefois, la hausse appréciable des déficits au Canada différencie notre pays des sept principaux membres de l'OCDE, États-Unis compris.

2. Comparaison Canada–États-Unis

Le déficit budgétaire du Canada et le déficit budgétaire unifié des États-Unis ne sont pas tout à fait comparables en raison de l'inclusion dans ce dernier des sources ou besoins de financement résultant de certains comptes de fiducie, tels la Sécurité sociale et les pensions de la fonction publique. Au Canada ces comptes n'entrent pas dans la définition du déficit budgétaire mais plutôt dans celle des besoins financiers. En outre, le déficit budgétaire unifié exclut les dépenses dites «hors budget». Aux États-Unis, le gouvernement fédéral emprunte pour financer les dépenses d'un certain nombre d'organismes qui, d'après la loi, n'entrent pas dans la définition du déficit budgétaire. Au Canada, ces emprunts influent sur les besoins financiers et sont compris dans les prêts, avances et mise de fonds. *Par conséquent, il est plus approprié de comparer le déficit total des États-Unis, qui comprend les dépenses «hors budget», aux besoins financiers du Canada.* Cependant, même dans ce cas, il peut exister des différences considérables dans l'interprétation des déficits à cause de définitions de l'exercice budgétaire qui varient d'un pays à l'autre. Aux États-Unis, l'exercice va d'octobre à septembre, et au Canada d'avril à mars. En conséquence, il est également utile de comparer les déficits annuels selon les Comptes nationaux puisque les estimations de ces déficits sont établies de manière à permettre les comparaisons internationales et éliminent les différences d'exercice entre les deux pays.

Comme l'indique le tableau A.3.2, les besoins financiers exprimés en proportion du PNB ont été généralement plus élevés au Canada de 1975 à 1983 que le déficit total relatif aux États-Unis, sauf en 1975-76 et 1981-82. En 1984-85, les besoins financiers se sont élevés à $29.7 milliards, ou 7 pour cent du PNB au Canada, comparativement à $221.4 milliards ou 5.7 pour cent du PNB dans le cas du déficit total aux États-Unis.

Tableau A.3.2

Comparaison Canada – États-Unis des déficits, de la dette et des paiements d'intérêts

	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	Estimations 1984-85
	(en milliards de dollars et en pourcentage du PNB)									
Comptes publics										
Canada										
Besoins financiers	-4.8	-5.5	-8.4	-11.1	-10.4	-10.1	-8.3	-23.3	-25.1	-29.7
(en pourcentage du PNB)	(-2.9)	(-2.9)	(-4.0)	(-4.8)	(-4.0)	(-3.4)	(-2.5)	(-6.5)	(-6.4)	(-7.0)
États-Unis										
Déficit Total[1]	-73.7	-53.6	-59.0	-40.2	-73.8	-78.9	-127.9	-207.8	-185.3	-221.4
(en pourcentage du PNB)	(-4.5)	(-2.9)	(-2.8)	(-1.7)	(-2.9)	(-2.7)	(-4.2)	(-6.4)	(-5.2)	(-5.7)
Canada										
Dette non échue détenue par des tierces personnes	37.5	42.4	51.4	66.3	71.7	82.8	91.9	115.2	141.6	171.4
(en pourcentage du PNB)	(22.7)	(22.1)	(24.5)	(28.6)	(27.1)	(27.8)	(27.0)	(32.2)	(36.3)	(40.5)
États-Unis										
Dette détenue par le grand public	480.3	551.8	610.9	644.6	715.1	794.4	929.4	1,141.8	1,312.6	1,534.0
(en pourcentage du PNB)	(29.3)	(29.6)	(29.2)	(27.3)	(27.8)	(27.5)	(30.5)	(35.4)	(36.7)	(39.6)
Canada										
Paiements nets au titre du service de la dette publique	1.9	2.3	3.0	3.9	5.2	6.6	10.1	12.0	13.4	17.1
(en pourcentage du PNB)	(1.1)	(1.2)	(1.4)	(1.7)	(2.0)	(2.2)	(3.0)	(3.3)	(3.4)	(4.1)
(en pourcentage des recettes, revenus de placements exclus)	(6.8)	(7.8)	(10.0)	(12.5)	(14.6)	(15.9)	(20.2)	(23.4)	(25.6)	(29.2)
États-Unis										
Paiements nets au titre du service de la dette publique	26.7	29.9	35.4	42.6	52.5	68.7	85.0	89.8	111.1	130.4
(en pourcentage du PNB)	(1.6)	(1.6)	(1.7)	(1.8)	(2.0)	(2.4)	(2.8)	(2.8)	(3.1)	(3.4)
(en pourcentage des recettes, excluant les gains de la Réserve fédérale	(9.1)	(8.6)	(9.0)	(9.4)	(10.4)	(11.7)	(14.1)	(15.3)	(17.1)	(20.0)

Comptes nationaux	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Canada									
Déficit fédéral	-3.4	-7.3	-10.6	-9.1	-10.4	-7.4	-18.9	-24.1	-29.6
(en pourcentage du PNB)	(-1.8)	(-3.5)	(-4.6)	(-3.5)	(-3.5)	(-2.2)	(-5.3)	(-6.2)	(-7.0)
Déficit total du secteur public	-3.2	-5.0	-7.3	-4.6	-8.1	-5.4	-17.9	-24.3	-26.9
(en pourcentage du PNB)	(-1.7)	(-2.4)	(-3.1)	(-1.8)	(-2.7)	(-1.6)	(-5.0)	(-6.2)	(-6.4)
États-Unis									
Déficit fédéral	-53.1	-45.9	-29.5	-16.1	-61.3	-64.3	-148.2	-178.6	-175.2
(en pourcentage du PNB)	(-3.1)	(-2.4)	(-1.4)	(-0.7)	(-2.3)	(-2.2)	(-4.8)	(-5.4)	(-4.8)
Déficit total du secteur public	-36.5	-17.8	0.8	14.3	-30.7	-26.7	-115.2	-134.5	-122.4
(en pourcentage du PNB)	(-2.1)	(-0.9)	(0.0)	(0.6)	(-1.2)	(-0.9)	(-3.8)	(-4.1)	(-3.3)

[1] Dépenses hors budget incluses.

Sources: Statistique Canada, *Comptes des revenus et des dépenses*, n° cat. 13-001; *Budget of the United States Government Fiscal Year 1986;* et ministère des Finances.

Les déficits relatifs mesurés d'après les Comptes nationaux ont également été plus importants au niveau fédéral canadien. Sauf en 1976 et en 1981, le déficit canadien selon les Comptes nationaux a été plus considérable en proportion du PNB que le déficit américain, et il a été supérieur en 1984 aux ratios correspondants aux États-Unis. Cette année-là, le déficit représentait 7 pour cent du PNB comparativement à 4.8 pour cent aux États-Unis. Le déficit global des administrations publiques s'élevait à 6.4 et 3.3 pour cent dans les deux pays respectivement.

Le tableau A.3.2 montre également la dette et les paiements d'intérêt dans les deux pays, en proportion du PNB et des recettes. La dette non échue détenue par des tierces personnes au Canada est comparée à la dette détenue par le grand public aux États-Unis. La dette non échue détenue par des tierces personnes diffère de la dette publique brute en ce sens qu'elle ne comprend pas les comptes publics internes comme les comptes de retraite. De 1975-76 à 1982-83, la dette des États-Unis en pourcentage du PNB a généralement été plus élevée que le rapport correspondant au Canada, mais à partir de 1983-84 cette proportion s'est élevée de 36.7 pour cent du PNB aux États-Unis, comparativement à 36.3 pour cent au Canada. En 1984-85, la dette non échue devrait atteindre au Canada 40.5 pour cent du PNB, contre 39.6 pour cent pour la dette détenue par le grand public aux États-Unis.

Les paiements nets d'intérêt sur la dette ont été plus élevés aux États-Unis de 1975-76 à 1980-81. En 1981-82, cette tendance fut inversée, le service net de la dette publique étant manifestement plus élevé en proportion du PNB au Canada. En 1984-85, les paiements nets d'intérêt sur la dette publique devraient atteindre 4 pour cent du PNB au Canada contre 3.4 pour cent aux États-Unis. Enfin, en proportion des recettes, non compris les revenus de placements au Canada et abstraction faite des gains de la Réserve fédérale aux États-Unis, les paiements nets au titre de service de la dette publique sont plus élevés au Canada depuis 1977-78. En 1984-85, les paiements nets d'intérêt sur la dette en proportion des recettes devraient atteindre 29.2 pour cent au Canada contre 20 pour cent aux États-Unis.

3. Comparaisons internationales de la dette et des paiements d'intérêt

Le tableau A.3.3 présente les paiements d'intérêt de l'ensemble du secteur public dans les sept principaux pays de l'OCDE de 1970 à 1984. L'encours de la dette des sept pays est également présenté pour 1970 et 1983. Les chiffres ont été établis par l'OCDE et peuvent différer des statistiques nationales des différents pays. D'après l'OCDE, l'encours total de la dette du Canada équivalait à 53.7 pour cent du PNB en 1970, comparativement à 39.6 pour cent en moyenne dans les sept principaux pays de l'OCDE. La dette du Canada était proportionnellement plus faible que celle du Royaume-Uni, qui s'élevait à 86.2 pour cent, mais supérieure à celle des cinq autres pays. En 1983, la dette du Canada avait augmenté de 1.8 point du PNB, comparativement à une croissance de 11.2 points en moyenne dans les sept

Tableau A3.3

Encours de la dette et paiements d'intérêts en proportion du PIB et du PNB

	Encours de la dette		Paiements d'intérêts sur la dette				
	1970	1983	1970	1975	1980	1983	1984[1]
États-Unis	46.2	45.8	2.2	2.5	3.3	4.6	4.9
Japon	12.0	66.8[2]	0.6	1.2	3.2	4.4	4.6
Allemagne	18.4	41.1	1.0	1.4	1.9	3.0	3.0
France	29.4	32.6[2]	1.1	1.3	1.6	2.6	3.0
Royaume-Uni	86.2	54.2[2]	3.9	4.0	5.6	4.9	4.7
Italie	44.4	84.5	1.7	4.0	6.3	9.1	9.6
Canada	53.7	55.5[2]	3.8	4.0	5.6	7.2	7.6
Ensemble des sept principaux pays[3]	39.6	50.8	1.9	2.3	3.4	4.6	4.9

[1] Prévisions de l'OCDE.
[2] Estimations de l'OCDE.
[3] Coefficients de pondération du PNB-PIB et taux de change de 1982.

Source: OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1984, tableau 5, page 32.

principaux pays. Exprimée en pourcentage du PNB, la dette du Canada était moins élevée qu'au Japon et en Italie, mais plus importante que dans les quatre autres grands pays.

L'ensemble des paiements d'intérêt du secteur public a nettement augmenté de 1970 à 1984. En 1970, les paiements d'intérêt sur la dette publique au Canada équivalaient à 3.8 pour cent du PNB, comparativement à 1.9 pour cent en moyenne dans les sept principaux pays de l'OCDE. Seul le Royaume-Uni avait un rapport de service de la dette plus élevé que le Canada, lequel s'élevait à 3.9 pour cent du PNB. En 1984, ce ratio s'est accru de 3.8 points au Canada, contre une hausse de 3 points en moyenne pour les sept pays considérés. En 1984, l'Italie était le seul pays à avoir des paiements d'intérêt plus importants en proportion du PNB, le ratio y étant de 9.6 pour cent, comparativement à 7.6 pour cent au Canada.

Annexe 4

Projections financières selon les Comptes nationaux

Le déficit fédéral, selon les estimations des Comptes nationaux, serait de $31.1 milliards en 1984-85. On s'attend qu'il tombe à $27.5 milliards en 1985-86 et à $25.5 milliards en 1986-87. Les différences de conventions comptables peuvent entraîner des écarts appréciables entre le déficit selon les Comptes nationaux et le déficit d'après les Comptes publics. Par exemple, pour l'exercice en cours, le déficit mesuré par les Comptes nationaux devrait être de $6.2 milliards inférieur au déficit des Comptes publics.

Les différences entre les chiffres du déficit donnés par les deux systèmes de comptabilité sont dues au fait que ces derniers ont été conçues à des fins différentes. Les conventions des Comptes publics ont été établies afin de faciliter le contrôle des encaissements et décaissements du Fonds du revenu consolidé dans un cadre conforme à celui d'après lequel le Parlement accorde au gouvernement un pouvoir de dépenser. Les Comptes nationaux, par contre, visent principalement à mesurer la production économique courante; le secteur public y est traité de la même façon que les autres secteurs de l'économie, c'est-à-dire les particuliers, les entreprises et le secteur extérieur. En raison de cet objectif de mesure de l'activité économique courante, la comptabilité d'exercice est appliquée à certaines opérations de l'État, ce qui produit un écart supplémentaire entre le déficit des Comptes nationaux et le déficit des Comptes publics.

Le tableau A.4.1 présente les recettes, les dépenses et le déficit du gouvernement fédéral calculés selon les Comptes nationaux. Il importe de noter que les recettes et dépenses selon les Comptes nationaux diffèrent sensiblement des recettes et dépenses des Comptes publics, présentées au chapitre IV.

Tableau A.4.1

Recettes et dépenses du gouvernement du Canada selon les Comptes nationaux

	1984-85	1985-86	1986-87
	(en millions de dollars)		
Recettes			
Impôts directs, particuliers	38,145	43,845	48,185
Impôts directs, sociétés	11,930	13,200	13,440
Impôts directs, non-résidents	1,125	1,355	1,360
Impôts indirects	18,440	18,270	19,250

Tableau A.4.1 (suite)

Recettes et dépenses du gouvernement du Canada selon les Comptes nationaux

	1984-85	1985-86	1986-87
	(en millions de dollars)		
Autres transferts courants des particuliers	25	30	30
Revenus de placements	7,850	8,590	8,725
Provisions pour consommation de capital	1,305	1,405	1,525
Total	78,820	86,695	92,515
Dépenses			
Biens et services courants	22,150	23,050	23,940
Transferts aux particuliers	30,595	32,305	33,530
Subventions	7,830	5,535	4,235
Subvention d'équipement	3,105	2,955	1,965
Transferts courants aux non-résidents	1,500	1,520	1,570
Service de la dette publique	22,160	25,790	28,805
Transferts aux autres gouvernements	19,920	20,940	21,925
Formation brute de capital	2,660	2,135	2,020
Total	109,920	114,230	117,990
Déficit	-31,100	-27,535	-25,475
	(variation en pourcentage)		
Recettes			
Impôts directs, particuliers	6.9	15.0	9.9
Impôts directs, sociétés	9.9	10.6	1.8
Impôts directs, non-résidents	7.0	20.4	0.4
Impôts indirects	11.4	-0.9	5.4
Autres transferts courants des particuliers	—	20.0	—
Revenus de placements	16.9	9.5	1.5
Provisions pour consommation de capital	11.0	7.7	8.5
Total	9.4	10.0	6.7
Dépenses			
Biens et services courants	9.2	4.1	3.9
Transferts aux particuliers	7.1	5.6	3.8
Subventions	37.2	-29.3	-23.5
Subvention d'équipement	7.5	-4.7	-33.5
Transferts courants aux non-résidents	20.9	1.3	3.3
Service de la dette publique	23.3	16.4	11.7
Transferts aux autres gouvernements	7.4	5.1	4.7
Formation brute de capital	46.7	-19.7	-5.4
Total	13.3	3.9	3.3

Tableau A.4.1 (suite)

Recettes et dépenses du gouvernement du Canada selon les Comptes nationaux

	1984-85	1985-86	1986-87
	(en pourcentage du PNB)		
Recettes			
Impôts directs, particuliers	9.1	9.8	10.0
Impôts directs, sociétés	2.8	2.9	2.8
Impôts directs, non-résidents	0.3	0.3	0.3
Impôts indirects	4.4	4.1	4.0
Autres transferts courants des particuliers	—	—	—
Revenus de placements	1.9	1.9	1.8
Provisions pour consommation de capital	0.3	0.3	0.3
Total	18.7	19.3	19.2
Dépenses			
Biens et services courants	5.3	5.1	5.0
Transferts aux particuliers	7.3	7.2	7.0
Subventions	1.9	1.2	0.9
Subventions d'équipement	0.7	0.7	0.4
Transferts courants aux non-résidents	0.4	0.3	0.3
Service de la dette publique	5.3	5.7	6.0
Transferts aux autres gouvernements	4.7	4.7	4.6
Formation brute de capital	0.6	0.5	0.4
Total	26.1	25.4	24.5
Déficit	-7.4	-6.1	-5.3
PNB (en milliards de dollars)	420.8	449.2	480.7

Les tableaux A.4.2 et A.4.3 présentent les détails du rapprochement entre les recettes et dépenses budgétaires des Comptes publics et les chiffres correspondants des Comptes nationaux. De façon générale, les recettes et dépenses mesurées dans les Comptes publics et dans les Comptes nationaux diffèrent pour trois raisons, bien qu'il faille effectuer de nombreux rajustements techniques pour passer des unes aux autres. En premier lieu, les principes de la comptabilité d'exercice s'appliquent plus fréquemment lors des opérations rattachées aux Comptes nationaux, notamment dans le cas des recettes, qu'aux opérations budgétaires des Comptes publics. En second lieu, un certain nombre d'opérations budgétaires inscrites en termes nets dans les Comptes publics donnent lieu à des écritures distinctes en recettes et en dépenses dans la comptabilité nationale. De plus, certaines activités de l'État sont enregistrées dans des comptes à fins déterminées, de sorte qu'elles n'influent pas sur les opérations budgétaires des Comptes publics. Ces comptes sont souvent établis pour des activités qui sont censées s'autofinancer. Les recettes et dépenses découlant de ces activités sont habituellement enregistrées séparément dans les Comptes nationaux. En troisième lieu, des provisions pour

consommation de capital sont portées tant en recettes qu'en dépenses dans les Comptes nationaux, mais sont absentes des Comptes publics. Les Comptes nationaux représentent donc un instrument particulièrement utile pour analyser l'activité économique.

En raison de ces «majorations» des opérations budgétaires, les recettes et dépenses inscrites dans les Comptes nationaux sont sensiblement plus élevées que celles des Comptes publics. C'est le cas par exemple du financement de l'assurance-chômage. Dans les Comptes publics, les dépenses budgétaires ne comprennent que la contribution de l'État aux prestations supplémentaires de chômage au titre du taux de chômage régional et les prestations nettes aux pêcheurs, qui s'élevaient à $3.0 milliards en 1984-85. Les dépenses d'assurance-chômage comprennent dans les Comptes nationaux tous les paiements de prestations, ce qui représentait $10.3 milliards en 1984-85. Les primes d'assurance-chômage sont versées à un compte à fins déterminées non budgétaire, et aucune écriture correspondante n'est passée aux recettes budgétaires dans les Comptes publics. Dans les Comptes nationaux, toutes les primes, soit $8 milliards en 1984-85, sont comptabilisées au niveau des recettes.

Tableau A.4.2

Gouvernement du Canada — Recettes
Rapprochement des Comptes publics et des Comptes nationaux

	1984-85	1985-86	1986-87
	(en millions de dollars)		
Recettes budgétaires — comptes publics	63,814	71,245	76,950
Rajustements			
Déficits des entreprises commerciales de l'État[1]	-1,585	-1,290	-950
Ventes d'immobilisations	-170	-305	-515
Compensations de recettes budgétaires	-600	-805	-895
Impôts des sociétés (TRPG et TRPS incluses)[2]	-30	5	100
Prélèvement à l'exportation du pétrole[3]	250	40	0
Retenue fiscale[4]	-5	20	25
Cotisations d'employeurs-employés aux pensions publiques[5]	1,875	1,930	2,020
Cotisations d'employeurs-employés à l'assurance-chômage	7,985	8,920	9,645
Contributions de stabilisation des grains dans l'Ouest	55	55	35
Intérêt sur fonds détenus par l'État[5]	3,765	4,245	4,780
Provisions pour consommation de capital[6]	1,305	1,405	1,525
Prélèvement spécial de canadianisation[7]	30	-215	0

Tableau A.4.2 (suite)

Gouvernement du Canada — Recettes
Rapprochement des Comptes publics et des Comptes nationaux

	1984-85	1985-86	1986-87
	(en millions de dollars)		
Recettes d'indemnisation pétrolière (Comptes nationaux)[8]	2,255	825	0
Taxe d'aéroport	220	270	305
Services bancaires imputés	80	85	85
Rajustement des revenus de placements des Comptes nationaux[9]	390	-325	-595
Autres rajustements des recettes non fiscales[10]	-225	-125	-140
Rajustement — période complémentaire	-680	680	0
Autres rajustements et arrondissement[11]	91	35	140
Ensemble des recettes — Comptes nationaux	78,820	86,695	92,515

(1) Dans les Comptes publics, les déficits des entreprises commerciales de l'État représentent des dépenses budgétaires, alors que dans les Comptes nationaux ils sont déduits des résultats des entreprises bénéficiaires du gouvernement.

(2) Ce rajustement représente l'excédent des sommes dues sur les sommes perçues au titre de l'impôt direct des sociétés, de la taxe sur les recettes pétrolières et gazières et de la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires. Dans les Comptes nationaux, l'impôt direct sur les compagnies d'assurance-vie est compris dans l'impôt sur le revenu des particuliers, alors que dans les Comptes publics il est inclus dans l'impôt sur le revenu des sociétés.

(3) Les rajustements relatifs au prélèvement à l'exportation du pétrole comprennent l'excédent des sommes dues sur les sommes perçues et la part du prélèvement revenant aux provinces.

(4) La retenue fiscale n'est pas enregistrée de la même façon dans les Comptes publics et dans les Comptes nationaux. La différence indiquée est l'impôt des non-résidents selon les Comptes nationaux, moins la somme de cet impôt selon les Comptes publics et d'autres recettes fiscales (retenue fiscale sur les compagnies d'assurance-vie).

(5) Dans les Comptes publics, les recettes des comptes de pension et le revenu de certains comptes spéciaux et de Sécurité sociale sont considérés comme des opérations non budgétaires, tandis que dans les Comptes nationaux, ils sont inclus dans les recettes de l'État.

(6) Ce rajustement vise à rendre les recettes des Comptes publics comparables aux recettes des Comptes nationaux, lesquelles comprennent des provisions pour consommation du capital.

(7) Les rajustements des années suivantes représentent la différence entre les recettes courues et encaissées.

(8) Dans les Comptes publics, le prélèvement d'indemnisation pétrolière est soustrait des paiements d'indemnisation et compris dans les dépenses budgétaires. Les recettes et paiements bruts sont inscrits dans les Comptes nationaux.

(9) Ce rajustement reflète l'excédent des bénéfices distribués (avant la déduction des déficits) et de l'intérêt sur les prêts et avances sur le rendement des placements selon les Comptes publics.

(10) Ce rajustement reflète les différences de traitement des ventes d'éléments d'actif, d'autres transferts courants des particuliers et de divers impôts indirects dans les Comptes nationaux et les Comptes publics.

(11) Dans les Comptes nationaux, les recettes de la période complémentaire sont attribuées à l'exercice suivant, tandis que dans les Comptes nationaux elles sont affectées à l'exercice terminé.

Tableau A.4.3

Dépenses du gouvernement du Canada
Rapprochement des Comptes publics et des Comptes nationaux

	1984-85	1985-86	1986-87
	(en millions de dollars)		
Dépenses budgétaires — Comptes publics	99,612	105,000	109,690
Rajustements			
Transferts aux fonds et organismes[1]	-5,700	-5,490	-5,605
Déficits des entreprises commerciales de l'État[2]	-1,585	-1,290	-950
Dépenses des fonds et organismes[3]	2,530	2,485	2,380
Débours des fonds de pension et de Sécurité sociale de l'État[4]	12,550	13,040	12,940
Provisions pour consommation de capital[5]	1,305	1,405	1,525
Programme d'indemnisation pétrolière[6]	2,320	1,315	0
Prélèvement à l'exportation du pétrole[7]	255	85	0
Rajustements divers[8]	-1,367	-2,320	-1,990
Total des dépenses — Comptes nationaux	109,920	114,230	117,990

[1] Dans les Comptes nationaux, les crédits budgétaires attribués à divers fonds et organismes sont remplacés par leurs dépenses effectives.

[2] Dans les Comptes publics, les déficits des entreprises commerciales de l'État représentent des dépenses budgétaires, alors que dans les Comptes nationaux ils sont déduits des profits distribués des autres entreprises commerciales de l'État.

[3] Ce poste correspond au remplacement, dans les Comptes nationaux, des virements aux fonds et organismes selon les Comptes publics par les dépenses effectives de ces fonds et organismes.

[4] Dans les Comptes publics, les débours des fonds de pension et de sécurité sociale de l'État représentent des opérations non budgétaires, alors que dans les Comptes nationaux, ils entrent dans les dépenses de l'État.

[5] Ces chiffres représentent la dépréciation imputée du capital fixe de l'État dans les Comptes nationaux.

[6] Ces chiffres représentent la différence entre les paiements bruts inscrits dans les Comptes nationaux et les paiements nets retenus dans les Comptes publics.

[7] Ce poste représente la part provinciale du prélèvement à l'exportation du pétrole, qui est déduite du produit total de ce dernier dans les Comptes publics.

[8] Comme pour les recettes, ces rajustements divers résultent des différences conceptuelles entre les deux comptabilités. Ils ont trait, par exemple, aux réserves et aux défalcations, qui comprennent une provision d'évaluation, aux achats d'immobilisations, aux articles de recettes budgétaires portés en déduction des dépenses budgétaires, aux services bancaires imputés; ainsi qu'au redressement des dépenses pendant la période complémentaire.

Annexe 5

Tableaux statistiques supplémentaires

Tableau A.5.1

Gouvernement du Canada
Opérations financières selon les comptes publics[1]

	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	Déficit budgétaire	Opérations non budgétaires	Besoins financiers (opérations de change exclues)
			(en millions de dollars)		
Chiffres réels					
1926-27	372	330	42	-38	4
1931-32	303	417	-114	-104	-218
1936-37	420	498	-78	10	-68
1941-42	1,443	1,839	-396	-225	-621
1946-47	2,935	2,561	374	-840	-466
1951-52	3,902	3,654	248	172	420
1956-57	5,332	5,026	306	149	455
1957-58	5,420	5,457	-37	-309	-346
1958-59	5,130	5,739	-609	-869	-1,478
1959-60	5,837	6,278	-441	-43	-484
1960-61	6,221	6,551	-330	6	-324
1961-62	6,190	6,999	-809	-44	-853
1962-63	6,377	7,132	-755	-184	-939
1963-64	6,803	7,938	-1,135	876	-259
1964-65	7,910	8,239	-329	413	84
1965-66	8,628	8,397	231	-133	98
1966-67	9,408	9,686	-278	-382	-660
1967-68	10,290	11,005	-715	-663	-1,378
1968-69	11,507	11,911	-404	-407	-811
1969-70	13,800	13,434	366	-132	234
1970-71	14,380	14,889	-509	-519	-1,028
1971-72	15,941	16,857	-916	-450	-1,366
1972-73	18,351	19,515	-1,164	-144	-1,308
1973-74	21,346	22,900	-1,554	37	-1,517
1974-75	27,581	29,529	-1,948	-191	-2,139
1975-76	29,512	35,255	-5,743	969	-4,774
1976-77	32,020	38,515	-6,495	947	-5,548
1977-78	32,093	42,672	-10,579	2,130	-8,449
1978-79	34,313	46,834	-12,521	1,408	-11,113
1979-80	38,936	50,266	-11,330	885	-10,445
1980-81	45,398	58,416	-13,018	2,901	-10,117
1981-82	54,854	69,449	-14,595	6,264	-8,331
1982-83	56,013	80,001	-23,988	732	-23,256
1983-84	57,130	88,915	-31,785	6,703	-25,082
Estimations provisoires					
1984-85	63,814	99,612	-35,798	6,146	-29,652

[1] À partir de 1957-1958, les chiffres sont corrigés de façon que les données passées soient conformes aux pratiques comptables actuelles du gouvernement du Canada. Pour les années antérieures à 1957-1958, les seuls rajustements ont consisté à traiter Postes Canada comme une société d'État et les recettes et versements de sécurité de la vieillesse comme des opérations budgétaires.

Tableau A.5.2

Gouvernement du Canada
Opérations financières selon les Comptes publics[1]

	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	Déficit budgétaire	Opérations non budgetaires	Besoins financiers (opérations de change exclues)
			(en pourcentage du PNB)		
Chiffres réels					
1926-27	7.2	-6.4	0.8	-0.7	0.1
1931-32	6.5	-8.9	-2.4	-2.2	-4.6
1936-37	9.1	-10.7	-1.6	0.1	-1.5
1941-42	17.5	-22.3	-4.8	-2.7	-7.5
1946-47	24.7	-21.5	3.2	-7.1	-3.9
1951-52	18.0	-16.9	1.1	0.8	1.9
1956-57	16.6	-15.7	0.9	0.5	1.4
1957-58	16.2	-16.3	-0.1	-0.9	-1.0
1958-59	14.8	-16.5	-1.7	-2.5	-4.2
1959-60	15.8	-17.0	-1.2	-0.1	-1.3
1960-61	16.2	-17.0	-0.8	—	-0.8
1961-62	15.6	-17.7	-2.1	-0.1	-2.2
1962-63	14.9	-16.6	-1.7	-0.5	-2.2
1963-64	14.8	-17.3	-2.5	1.9	-0.6
1964-65	15.7	-16.4	-0.7	0.9	0.2
1965-66	15.6	-15.2	0.4	-0.2	0.2
1966-67	15.2	-15.7	-0.5	-0.6	-1.1
1967-68	15.5	-16.6	-1.1	-1.0	-2.1
1968-69	15.9	-16.4	-0.5	-0.6	-1.1
1969-70	17.3	-16.8	0.5	-0.2	0.3
1970-71	16.8	-17.4	-0.6	-0.6	-1.2
1971-72	16.9	-17.8	-0.9	-0.5	-1.4
1972-73	17.4	-18.5	-1.1	-0.1	-1.2
1973-74	17.3	-18.5	-1.2	—	-1.2
1974-75	18.7	-20.0	-1.3	-0.1	-1.4
1975-76	17.8	-21.3	-3.5	0.6	-2.9
1976-77	16.7	-20.1	-3.4	0.5	-2.9
1977-78	15.3	-20.3	-5.0	1.0	-4.0
1978-79	14.8	-20.2	-5.4	0.6	-4.8
1979-80	14.7	-19.0	-4.3	0.3	-4.0
1980-81	15.2	-19.6	-4.4	1.0	-3.4
1981-82	16.1	-20.4	-4.3	1.8	-2.5
1982-83	15.6	-22.3	-6.7	0.2	-6.5
1983-84	14.7	-22.8	-8.1	1.7	-6.4
Estimations provisoires					
1984-85	15.2	-23.7	-8.5	1.5	-7.

[1] À partir de 1957-1958, les chiffres sont corrigés de façon que les données passées soient conformes aux pratiques comptables actuelles du gouvernement du Canada. Pour les années antérieures à 1957-1958, les seuls rajustements ont consisté à traiter Postes Canada comme une société d'État et les recettes et versements de Sécurité de la vieillesse comme des opérations budgétaires.

Tableau A.5.3

Gouvernement du Canada
Comptes nationaux

	Ensemble des recettes		Ensemble des dépenses		PNB
	(en millions de dollars)	(pourcentage du PNB)	(en millions de dollars)	(pourcentage du PNB)	(en milliards de dollars)
Chiffres réels					
1961-62	6,858	17.3	7,355	18.6	39.6
1962-63	7,062	16.5	7,466	17.4	42.9
1963-64	7,541	16.4	7,728	16.8	46.0
1964-65	8,549	17.0	8,153	16.2	50.3
1965-66	9,312	16.8	8,719	15.7	55.4
1966-67	10,260	16.6	10,024	16.2	61.8
1967-68	11,189	16.8	11,336	17.1	66.4
1968-69	12,696	17.5	12,621	17.4	72.6
1969-70	14,815	18.6	13,837	17.3	79.8
1970-71	15,734	18.4	15,823	18.5	85.7
1971-72	17,820	18.9	18,075	19.1	94.5
1972-73	20,614	19.6	20,812	19.8	105.2
1973-74	23,987	19.4	23,801	19.3	123.6
1974-75	30,763	20.9	30,810	20.9	147.5
1975-76	32,618	19.7	36,560	22.1	165.3
1976-77	36,118	18.8	40,322	21.0	191.9
1977-78	36,159	17.2	45,547	21.7	210.2
1978-79	39,814	17.1	49,411	21.3	232.2
1979-80	45,417	17.2	54,593	20.7	264.3
1980-81	53,411	17.9	62,883	21.1	297.6
1981-82	66,711	19.6	75,704	22.3	339.8
1982-83	67,580	18.9	89,528	25.0	358.3
1983-84	72,063	18.5	97,222	24.9	390.3
Estimations provisoires					
1984-85	78,820	18.7	109,920	26.1	420.8

Tableau A.5.4

Gouvernement du Canada
Dette publique[1]

	Dette publique brute (en millions de dollars)	Actif comptabilisé net (en millions de dollars)	Dette publique nette		Dette publique nette par habitant (dollars)	Dette publique nette en pourcentage du revenu des particuliers
			(en millions de dollars)	(pourcentage du PNB)		
Chiffres réels						
1926-27	2,726	378	2,348	45.6	244	57.9
1931-32	2,827	451	2,376	50.6	226	64.8
1936-37	3,542	458	3,084	66.6	279	85.6
1941-42	6,607	2,562	4,045	49.1	347	68.1
1946-47	17,228	4,180	13,048	109.8	1,043	132.0
1951-52	16,729	5,544	11,185	51.7	778	66.6
1956-57	18,186	5,045	13,141	41.0	797	55.8
1957-58	18,341	5,163	13,178	39.3	775	52.4
1958-59	19,949	6,162	13,787	39.6	792	51.7
1959-60	20,518	6,290	14,228	38.6	800	50.6
1960-61	21,030	6,472	14,558	38.0	801	49.2
1961-62	22,328	6,961	15,367	38.8	830	51.0
1962-63	23,680	7,558	16,122	37.6	855	49.2
1963-64	25,428	8,171	17,257	37.5	898	49.5
1964-65	26,520	8,934	17,586	35.0	898	47.2
1965-66	27,190	9,835	17,355	31.3	870	42.3
1966-67	28,705	11,072	17,633	28.5	868	38.3
1967-68	30,308	11,960	18,348	27.6	889	36.3
1968-69	32,571	13,819	18,752	25.8	895	33.7
1969-70	33,858	15,472	18,386	23.0	865	29.7
1970-71	37,554	18,659	18,895	22.1	878	28.4
1971-72	41,128	21,317	19,811	21.0	910	26.7
1972-73	44,257	23,282	20,975	19.9	954	25.0
1973-74	46,802	24,273	22,529	18.2	1,010	23.0
1974-75	52,247	27,770	24,477	16.6	1,081	20.9
1975-76	59,405	29,185	30,220	18.3	1,317	22.2
1976-77	67,276	30,561	36,715	19.1	1,581	23.7
1977-78	80,183	32,889	47,294	22.5	2,015	27.6
1978-79	97,502	37,687	59,815	25.8	2,524	31.2
1979-80	105,176	34,031	71,145	26.9	2,966	33.0
1980-81	120,261	36,098	84,163	28.3	3,465	34.4
1981-82	137,457	38,699	98,758	29.1	4,018	34.2
1982-83	162,903	40,157	122,746	34.3	4,942	38.7
1983-84	196,037	41,506	154,531	39.6	6,162	45.9
Estimations provisoires						
1984-85	232,354	42,025	190,329	45.2	7,518	52.8

[1] À compter de 1957-1958, les chiffres sont corrigés de façon que les données passées soient conformes aux pratiques actuelles de comptabilité publique. Pour les années antérieures à 1957-58, les seuls rajustements apportés à la dette nette du gouvernement du Canada ont consisté à traiter les recettes et paiements de Sécurité de la vieillesse comme des opérations budgétaires. Le revenu des particuliers est établi pour l'année civile correspondant aux trois premiers trimestres de l'exercice indiqué. La dette publique nette a été réduite chaque année du produit brut du prélèvement spécial de canadianisation.

Tableau A.5.5

Gouvernement du Canada
Service de la dette publique

	Service brut de la dette publique	Revenus de placements	Service net de la dette publique	Service brut de la dette publique par rapport à la dette publique brute	Service net de la dette publique par rapport à la dette publique nette
	(en millions de dollars)			(en pourcentage)	
Chiffres réels					
1926-27	133.1	8.6	124.5	4.9	5.3
1931-32	123.4	9.3	114.1	4.4	4.8
1936-37	141.4	11.2	130.2	4.0	4.2
1941-42	171.6	21.7	149.9	2.6	3.7
1946-47	477.2	69.4	407.8	2.8	3.1
1951-52	531.0	117.6	413.4	3.2	3.7
1956-57	534.1	206.7	327.4	2.9	2.5
1957-58	567.0	226.9	340.1	3.1	2.6
1958-59	648.0	247.0	401.0	3.2	2.9
1959-60	784.0	267.2	516.8	3.8	3.7
1960-61	798.0	287.3	510.7	3.8	3.5
1961-62	839.0	307.5	531.5	3.8	3.5
1962-63	917.8	311.9	605.9	3.9	3.8
1963-64	993.7	366.4	627.3	3.9	3.6
1964-65	1,051.3	422.7	628.6	4.0	3.6
1965-66	1,110.9	438.2	672.7	4.1	3.9
1966-67	1,190.5	519.1	671.4	4.1	3.8
1967-68	1,300.8	612.3	688.5	4.3	3.8
1968-69	1,480.0	695.1	784.9	4.5	4.2
1969-70	1,716.9	860.0	856.9	5.1	4.7
1970-71	1,920.4	1,000.2	920.2	5.1	4.9
1971-72	2,136.9	1,133.2	1,003.7	5.2	5.1
1972-73	2,301.0	1,264.6	1,036.4	5.2	4.9
1973-74	2,565.5	1,488.7	1,076.8	5.5	4.8
1974-75	3,239.3	1,831.5	1,407.8	6.2	5.8
1975-76	3,971.8	2,096.9	1,874.9	6.7	6.2
1976-77	4,720.8	2,411.6	2,309.2	7.0	6.3
1977-78	5,550.2	2,592.2	2,958.0	6.9	6.3
1978-79	7,058.2	3,158.0	3,900.2	7.2	6.5
1979-80	8,523.9	3,344.0	5,179.9	8.1	7.3
1980-81	10,687.0	4,130.0	6,557.0	8.9	7.8
1981-82	15,168.0	5,090.0	10,078.0	10.3	10.2
1982-83	16,971.0	5,017.0	11,954.0	10.4	9.7
1983-84	18,146.0	4,746.0	13,400.0	9.3	8.7
Estimations provisoires					
1984-85	22,304.0	5,200.0	17,104.0	9.6	9.0

Tableau A.5.6

Gouvernement du Canada
Service de la dette publique

	Service brut de la dette publique en pourcentage de			Service net de la dette publique en pourcentage de		
	PNB	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	PNB	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires
Chiffres réels						
1926-27	2.6	35.8	40.3	2.4	33.5	37.7
1931-32	2.6	40.7	29.6	2.4	37.7	27.4
1936-37	3.1	33.7	28.4	2.8	31.0	26.1
1941-42	2.1	11.9	9.3	1.8	10.4	8.2
1946-47	4.0	16.3	18.6	3.4	13.9	15.9
1951-52	2.5	13.6	14.5	1.9	10.6	11.3
1956-57	1.7	10.0	10.6	1.0	6.1	6.5
1957-58	1.7	10.5	10.4	1.0	6.3	6.2
1958-59	1.9	12.6	11.3	1.2	7.8	7.0
1959-60	2.1	13.4	12.5	1.4	8.9	8.2
1960-61	2.1	12.8	12.8	1.3	8.2	7.8
1961-62	2.1	13.6	12.0	1.3	8.6	7.6
1962-63	2.1	14.4	12.9	1.4	9.5	8.5
1963-64	2.2	14.6	12.5	1.4	9.2	7.9
1964-65	2.1	13.3	12.8	1.3	7.9	7.6
1965-66	2.0	12.9	13.2	1.2	7.8	8.0
1966-67	1.9	12.7	12.3	1.1	7.1	6.9
1967-68	2.0	12.6	11.8	1.0	6.7	6.3
1968-69	2.0	12.9	12.4	1.1	6.8	6.6
1969-70	2.2	12.4	12.8	1.1	6.2	6.4
1970-71	2.2	13.4	12.9	1.1	6.4	6.2
1971-72	2.3	13.4	12.7	1.1	6.3	6.0
1972-73	2.2	12.5	11.8	1.0	5.6	5.3
1973-74	2.1	12.0	11.2	0.9	5.0	4.7
1974-75	2.1	11.7	11.0	1.0	5.1	4.8
1975-76	2.2	13.5	11.3	1.1	6.4	5.3
1976-77	2.5	14.7	12.3	1.2	7.2	6.0
1977-78	2.6	17.3	13.0	1.4	9.2	6.9
1978-79	3.0	20.6	15.1	1.7	11.4	8.3
1979-80	3.2	21.9	17.0	2.0	13.3	10.3
1980-81	3.6	23.5	18.3	2.2	14.4	11.2
1981-82	4.5	27.7	21.8	3.0	18.4	14.5
1982-83	4.7	30.3	21.2	3.3	21.3	14.9
1983-84	4.6	31.8	20.4	3.4	23.5	15.1
Estimations provisoires						
1984-85	5.3	35.0	22.4	4.1	26.8	17.2

Annexe 6

Compte rendu des opérations sur la dette publique

Cette annexe expose, de façon plus complète que les documents budgétaires passés, les emprunts et autres opérations du gouvernement fédéral sur les marchés financiers. Elle décrit d'abord la relation entre, d'une part, l'ensemble des recours aux marchés financiers, appelées «opérations sur la dette non échue», et, d'autre part, le déficit budgétaire et les besoins financiers présentés au chapitre IV, ainsi que le rapport entre l'encours de la dette non échue et la dette nette du gouvernement fédéral. L'annexe décrit ensuite la structure de la dette, par grandes composantes et échéances ainsi que selon son volume détenu par les non-résidents, l'endettement libellé en devises étrangères, le volume de la dette venant à échéance qui doit être refinancée et les opérations récentes de gestion de la dette publique. L'annexe se termine par la présentation de renseignements sur les programmes de garanties de prêts du gouvernement fédéral, et les emprunts et garanties des sociétés d'État.

Tel que mentionné précédemment, le déficit budgétaire a fortement augmenté de 1981-82 à 1984-85 et il devrait décroître modérément en 1985-86. Le déficit budgétaire est la principale composante des besoins financiers; ces derniers ont donc suivi le même profil général que le déficit budgétaire, encore qu'ils aient été moins élevés que celui-ci au cours des dernières années, les opérations non budgétaires ayant en effet représenté une source nette de fonds[1]. La principale source de fonds non budgétaires est constituée par les comptes de pension, car les sommes portées au crédit de ces comptes (cotisations d'employeurs et d'employés, et intérêts) dépassent régulièrement dans une mesure appréciable les versements[2]. Deux mesures des besoins financiers sont présentées au tableau A.6.1. La première – qui fait partie des prévisions budgétaires – ne tient pas compte des besoins entraînés par les opérations de change; la seconde comprend les besoins (positifs ou négatifs) résultant des opérations. Ces dernières comprennent le besoin de dollars canadiens dus aux interventions effectuées sur le marché des changes afin de modérer la hausse du dollar canadien (vente de dollars canadiens en échange de devises étrangères) et la source de dollars canadiens qui résulte des interventions visant à freiner la baisse de notre dollar (vente de devises en contrepartie de dollars canadiens). Au cours des dernières années, les interventions ont constitué

---

(1) Les opérations non budgétaires sont étudiées à la fin du chapitre 4.

(2) Cette source non budgétaire de fonds s'est traduite par un accroissement du passif des comptes de pension dans les états financiers.

Tableau A.6.1

Déficits, besoins financiers et emprunts

	Déficit budgétaire du gouvernement du Canada, Comptes publics	Besoins financiers du gouvernement du Canada, opérations de change exclues	Besoins financiers du gouvernement du Canada, opérations de change incluses	Emprunts intérieurs du gouvernement du Canada, opérations sur la dette intérieure non échues[3]
1970-71	509	1,028	2,423	2,854
1971-72	916	1,366	2,038	2,360
1972-73	1,164	1,308	1,383	1,782
1973-74	1,554	1,517	1,386	197
1974-75	1,948	2,139	1,546	3,940
1975-76	5,743	4,774	4,779	4,627
1976-77	6,495	5,548	4,267	4,812
1977-78	10,579	8,449	7,263	8,172
1978-79	12,521	11,113	6,851	8,778
1979-80	11,330	10,445	10,573	7,878
1980-81	13,018	10,117	8,960	11,153
1981-82	14,595	8,331	8,678	9,367
1982-83	23,988	25,256	24,433	22,392
1983-84	31,785	23,082	24,635	26,468
1984-85[1]	35,798	29,652	27,611	27,022
1985-86[2]	33,755	28,045		
1986-87[2]	32,740	24,760		

[1] Données provisoires.
[2] Prévisions.
[3] Les opérations sur la dette non échue libellée en monnaies étrangères ont été incluses dans les opérations de change. Dans la mesure où ces emprunts à l'étranger servent à alimenter les réserves de change, les opérations de change ne donnent lieu à aucun besoin, ni aucune source de dollars canadiens. Mais dans la mesure où le produit de ces emprunts sert aux interventions sur le marché, les opérations de change dégagent une source/besoin nette de dollars canadiens.

une source nette de dollars canadiens; par conséquent, les besoins financiers, opérations de change incluses, ont été un peu moins élevés que les besoins excluant les opérations de change au cours de ces années. Enfin, le tableau présente une mesure des emprunts fédéraux sur les marchés financiers, soit la variation nette de la dette non échue. L'écart entre les besoins financiers, opérations de change incluses, et les emprunts correspondent aux variations de l'encaisse. Même si, sur une certaine période, les emprunts et les besoins financiers suivent des courbes très semblables, ils peuvent différer sensiblement au cours d'une année donnée à cause des variations de l'encaisse.

Structure de la dette fédérale

L'évolution de la dette nette du gouvernement fédéral a été analysée dans d'autres sections du document. La dette nette est la somme des déficits budgétaires diminuée des excédents enregistrés depuis la Confédération; c'est-à-dire que sa variation, de la fin d'un exercice à l'autre, représente le déficit (ou excédent)

Tableau A.6.2

Dettes publiques brute et nette du gouvernement du Canada de 1970-71 à 1984-85

	Dette totale non échue détenue par des tiers	Ensemble des autres éléments de passif	Dont: comptes de pension	Dette publique brute	Moins: avoirs comptabilisés nets	Dette publique nette
			(en milliards de dollars)			
1970-71	24,805	12,749	7,200	37,554	18,659	18,895
1971-72	27,165	13,963	7,934	41,128	21,317	19,811
1972-73	28,944	15,313	8,792	44,257	23,282	20,975
1973-74	29,065	17,737	9,794	46,802	24,273	22,529
1974-75	32,958	19,289	11,054	52,247	27,770	24,477
1975-76	37,548	21,857	12,557	59,405	29,185	30,220
1976-77	42,358	24,918	14,212	67,276	30,561	36,715
1977-78	51,385	28,798	16,101	80,183	32,889	47,294
1978-79	66,349	31,153	18,056	97,502	37,687	59,815
1979-80	71,711	33,465	20,021	105,176	34,031	71,145
1980-81	82,798	37,463	22,329	120,261	36,098	84,163
1981-82	91,946	45,511	25,343	137,457	38,699	98,758
1982-83	115,155	47,748	28,826	162,903	40,157	122,746
1983-84	141,603	54,434	32,688	196,037	41,506	154,531
1984-85[1]	171,409	60,945	37,030	232,354	42,025	190,329

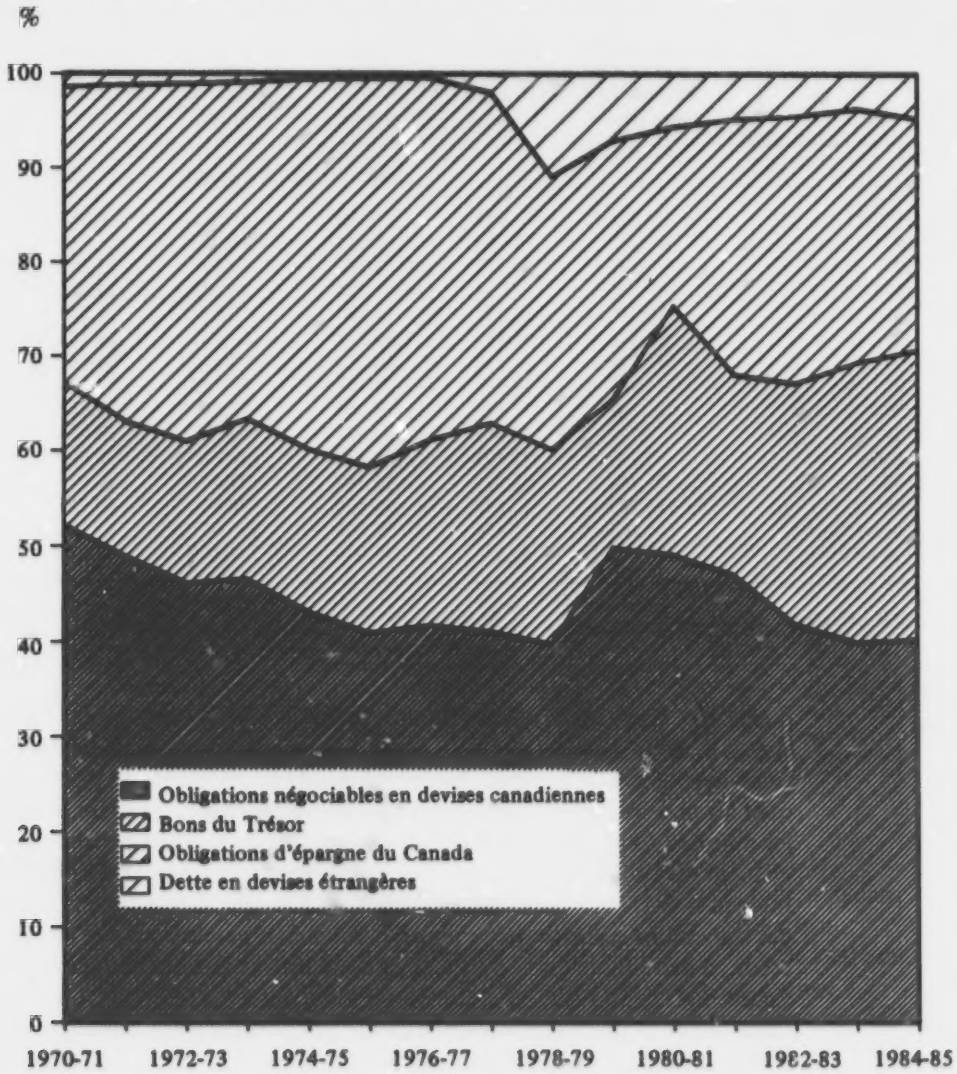
[1] Provisoires.

budgétaire enregistré pendant l'année financière. Comme le montre le tableau A.6.2, la dette nette est égale au passif financier brut diminué des avoirs financiers. La dette brute est la somme des divers éléments du passif de l'État, dont les plus importants sont constitués par «l'encours de la dette non échue» sur les marchés financiers et par les obligations des comptes de pension. Le premier élément est l'équivalent des emprunts intérieurs figurant à la dernière colonne du tableau A.6.1, augmentés des emprunts à l'étranger. Cette annexe traite surtout des opérations sur la dette publique et de leurs répercussions sur les marchés du crédit; à cette fin, c'est la partie de la dette brute qui est transigée sur les «marchés financiers», c'est-à-dire la «dette non échue», qui nous intéresse. Le reste de l'analyse de la dette sera consacré en grande partie à cette composante de la dette brute, qui figure à la colonne 1 du tableau A.6.2.

Le gouvernement fédéral effectue des emprunts sur le marché intérieur sous trois formes principales: obligations négociables, bons du Trésor et Obligations d'épargne du Canada; il effectue également certains emprunts à l'étranger. Comme l'indique le graphique A.6.1, les obligations négociables ont représenté ces dernières années environ 40 à 50 pour cent de la dette totale; leur part de la dette totale nette non échue était d'à peu près 47 pour cent en 1981-82, et elle est descendue à 40 pour cent en 1984-85. Au cours de la même période, les bons du Trésor ont constitué entre 20 et 30 pour cent de la dette s'accroissant de 21 pour cent de la dette non échue en 1981-82 à 30 pour cent de cette dernière en

Graphique A.6.1

Composition de la dette non échue du gouvernement du Canada, 1970-71 à 1984-85



Remarque: Excluant les obligations non négociables acquises par le fonds de placement du RPC.

Source: Revue, Banque du Canada.

1984-85. Les Obligations d'épargne du Canada comptent pour environ 20 à 30 pour cent au cours de cette période, passant de 27 pour cent de la dette non échue en 1981-82 à 25 pour cent en 1984-85.

Une autre caractéristique intéressante de la dette non échue est fournie par sa ventilation selon l'échéance. Le tableau A.6.3 montre que, parallèlement à la baisse générale de l'importance relative des obligations négociables dans la dette non échue, la plupart des échéances des obligations négociables ont vu leur part fléchir au cours des dernières années; cependant, les échéances de 5 à 10 ans sont passées de 2.6 pour cent en 1981-82 à 10.3 pour cent en 1984-85.

Tableau A.6.3

Composition de la dette directe non échue du gouvernement du Canada par échéance, de 1970-71 à 1984-85

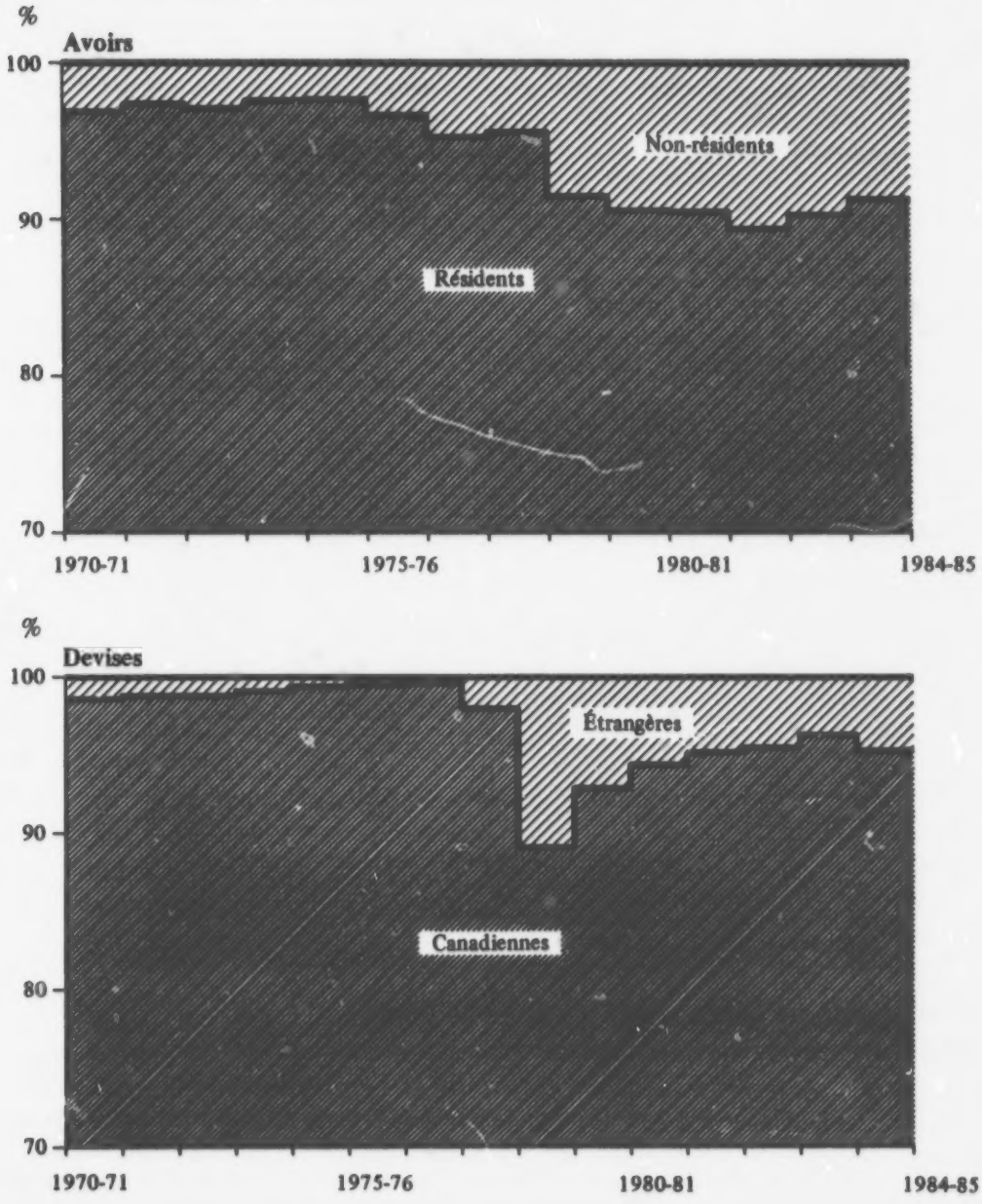
	Dette en monnaie canadienne							Dette en monnaies étrangères		
	Obligations négociables									
	3 années et moins									
	Bons du Trésor	Obligations	3-5 ans	5-10 ans	10 ans et plus	Obligations d'épargne du Canada	Obligations négociables	Prêts à terme	Crédits confirmés	Total
	(en pourcentage)									
1970-71	15.0	19.7	10.9	10.2	11.5	31.4	1.3	–	–	100.0
1971-72	14.0	18.1	11.6	7.6	11.9	35.7	1.1	–	–	100.0
1972-73	14.8	18.1	10.8	6.3	10.9	38.0	1.1	–	–	100.0
1973-74	17.0	17.4	8.2	15.4	5.1	36.1	.8	–	–	100.0
1974-75	17.0	19.5	8.7	10.2	4.9	39.1	.6	–	–	100.0
1975-76	17.1	18.2	11.3	5.8	6.3	40.9	.4	–	–	100.0
1976-77	19.5	16.9	9.5	6.4	8.9	38.4	.4	–	–	100.0
1977-78	21.9	15.6	7.2	7.3	11.0	35.0	.3	–	1.7	100.0
1978-79	20.9	12.3	9.4	4.5	14.0	28.7	5.0	1.7	4.2	100.0
1979-80	15.8	13.9	10.6	3.9	21.3	27.4	5.0	1.6	.6	100.0
1980-81	26.4	13.9	10.6	3.5	21.0	19.1	3.9	0.4	1.3	100.0
1981-82	21.0	16.8	8.0	2.7	19.7	27.0	4.2	.6	–	100.0
1982-83	25.3	14.0	7.4	4.6	15.9	28.3	4.2	.3	–	100.0
1983-84	29.3	12.1	4.6	7.8	15.6	26.9	3.0	.3	.4	100.0

Dette publique détenue par les non-résidents et dette en monnaies étrangères

Le graphique A.6.2 résume la ventilation de la dette du gouvernement du Canada entre les portefeuilles des résidents et des non-résidents, ainsi qu'entre les titres libellés en monnaie canadienne et ceux en monnaies étrangères. On constate que, depuis quelques années, la proportion de la dette publique détenue par les non-résidents est en augmentation, puisqu'elle est passée d'environ 5 pour cent en 1977-78 à 9 pour cent à la fin de 1983-84; elle continue cependant de représenter une proportion relativement faible de l'ensemble de la dette.

Graphique A.6.2

Dette non échue: avoirs non-résidents v. résidents, et dollars canadiens v. devises étrangères 1970-71 à 1984-85



Remarque: Excluant les obligations non négociables acquises par le fonds de placement du RPC.

Il est également intéressant de noter la ventilation de la dette publique entre les titres libellés en dollars canadiens et ceux en monnaies étrangères. Les émissions de devises sont passées d'une proportion négligeable de la dette en 1976-77 à un sommet d'environ 11 pour cent en 1978-79, avant de redescendre à un peu moins de 5 pour cent en 1984-85. Le gouvernement n'émet des titres en monnaies étrangères que lorsqu'il doit reconstituer ses réserves de change à la suite des interventions effectuées sur le marché des changes.

Refinancement de la dette

Une grande partie de la dette non échue doit être refinancée chaque année. Par exemple, les bons du Trésor ont des termes de 3, 6 ou 12 mois. Les taux d'intérêt sur les émissions récentes d'Obligations d'épargne du Canada sont, en pratique, fixés chaque année. De plus, comme ces obligations sont encaissables au pair à tout moment, le taux d'intérêt doit parfois être rajusté en cours d'année si le niveau général des taux d'intérêt s'élève sensiblement. Par conséquent, les titres qui ont plus d'un an à courir jusqu'à l'échéance sont en pratique les obligations négociables, dont le terme va de 2 à 20 ans.

Il y a deux façons de mesurer les besoins de refinancement de la dette en cours. D'abord, l'échéance moyenne de la dette négociable donne une idée générale de la période de «recyclage» de la dette. À cet égard, comme l'indique le tableau A.6.4, l'échéance moyenne de la dette négociable a quelque peu diminué récemment, passant de 6 ans et 6 mois en 1981-82 à 5 ans et 6 mois en 1984-85. Une mesure plus directe à court terme est le volume de l'encours qui doit être refinancé ou dont le taux d'intérêt doit être fixé à nouveau (prix ajusté) chaque année. Il ressort du tableau A.6.4 que le volume de la dette non échue à la fin de chaque année qui doit être refinancé ou dont le prix doit être fixé à nouveau (y compris les Obligations d'épargne du Canada) au cours de l'année suivante est passé de $54 milliards, soit 58 pour cent de l'encours en fin de 1981-82, à $104.6 milliards, c'est-à-dire
60 pour cent de l'encours en fin de 1984-85. Ainsi, c'est bien plus de la moitié de l'encours total de la dette qui doit être refinancé ou dont le prix doit être rajusté chaque année; il s'agit d'un financement beaucoup plus important que celui qui est nécessaire à la satisfaction des besoins financiers du gouvernement.

Opérations de gestion de la dette en 1984-85

Les opérations sur la dette intérieure du gouvernement du Canada pendant l'exercice 1984-85 ont été caractérisées par un recours accru aux obligations négociables et par une diminution des émissions nettes de bons du Trésor et d'Obligations d'épargne du Canada, comparativement à l'exercice précédent. De 1983-84 à 1984-85, les émissions nettes d'obligations négociables libellées en monnaie canadienne sont passées de $8.5 milliards à $12.4 milliards; les émissions nettes de bons du Trésor sont tombées de $12.6 milliards à $10.6 milliards, et celles d'OEC de $5.6 milliards à environ $4 milliards.

Tableau A.6.4

Dette directe non échue du gouvernement du Canada, qui doit être refinancée ou dont le prix doit être fixé à nouveau, de 1970-71 à 1984-85

	Dette directe non échue	Bons du Trésor	Obligations d'épargne du Canada	Autres dettes venant à échéance	Total à rembourser ou dont le prix doit être fixé à nouveau		Total à rembourser ou dont le prix doit être fixé à nouveau en % de l'encours		Échéance moyenne de la dette négociable
					OEC excl.	OEC incl.	OEC excl.	OEC incl.	
	(en millions de dollars, valeur au pair)						(pour cent)		(année: mois)
1970-71	24,864	3,735	7,805	2,711	6,446	14,251	26	57	5:2
1971-72	27,231	3,830	9,712	2,518	6,348	16,060	23	59	4:11
1972-73	29,004	4,290	10,989	4,058	8,348	19,337	29	67	4:5
1973-74	29,129	4,905	10,406	5,021	9,926	20,332	34	70	4:3
1974-75	33,035	5,630	12,915	2,948	8,578	21,493	26	65	3:10
1975-76	37,635	6,495	15,517	3,379	9,874	25,391	26	68	3:8
1976-77	42,447	8,255	16,304	3,602	11,857	28,161	28	66	4:5
1977-78	51,483	11,295	18,011	8,757	20,112	38,123	39	74	5:0
1978-79	66,494	13,535	19,247	12,080	25,605	44,839	39	67	6:5
1979-80	66,007	10,325	18,081	9,547	19,872	37,953	30	67	7:2
1980-81	83,014	21,770	15,812	6,333	28,103	43,919	34	53	6:9
1981-82	92,199	19,375	24,978	9,337	28,712	53,690	31	58	6:6
1982-83	115,304	29,125	32,641	1,434	30,559	63,200	27	55	5:7
1983-84	141,937	41,700	38,204	13,251	54,951	93,155	39	66	5:5
1984-85	171,859	52,300	42,235	9,109	61,409	103,644	36	60	5:6

Remarques:

1. Non comprises les obligations négociables émises au Fonds de placement du RPC. Les différences modestes par rapport aux séries du tableau A.6.2 reflètent le fait que les avoirs du Fonds d'achat ne sont pas exclues des séries de ce tableau.
2. Le passif au titre des OEC ne comprend pas les $5.8 milliards d'intérêt couru sur les titres «C» et les émissions «bonifiées» au 31 mars 1985.

Étant donné le programme de financement important qu'exigent la persistance de besoins financiers élevés et la nécessité de refinancer une forte proportion d'un encours croissant, la fréquence et le volume des émissions d'obligations ont augmenté. À l'heure actuelle, la pratique est de placer une émission d'obligations toutes les trois semaines environ. De plus, le gouvernement a entrepris des adjudications trimestrielles régulières d'obligations négociables à deux ans. Le montant des bons du Trésor à 3 et 6 mois émis chaque semaine a augmenté, et les bons à un an sont offerts toutes les deux semaines.

En 1984-85, le ministre des Finances a annoncé une révision des commissions versées aux distributeurs primaires d'obligations négociables du gouvernement du Canada. Les nouveaux tarifs, pour un principal de $100, sont de 20 cents pour les titres à échéance d'environ trois ans, de 30 cents pour les obligations à échéance d'environ cinq ans, de 45 cents pour les titres à échéance d'environ dix ans et de 60 cents pour les obligations à long terme. Le taux correspondant aux obligations

à trois ans est plus élevé que par le passé, mais il est généralement plus faible pour les autres échéances. Grâce au nouveau barème de commission, on s'attend à économiser environ $10 millions, soit 15 pour cent des frais annuels de commission sur les obligations négociables en 1985-86.

Emprunts et garanties de prêts des sociétés d'État, et garanties de prêts du gouvernement

Afin de donner une idée plus complète de l'influence globale des opérations de l'État sur les marchés financiers, les paragraphes qui suivent fournissent des précisions sur l'encours de la dette et les garanties de prêts des sociétés d'État, ainsi que sur les garanties de prêts directs du gouvernement. Les marchés de capitaux considèrent dans une large mesure que les emprunts et garanties de prêts des sociétés d'État, ai..si que les garanties de prêts du gouvernement, présentent une cote de crédit semblable à celle des emprunts de l'État. Cela signifie que ces opérations bénéficient de conditions plus favorables sur les marchés financiers. Cependant, du point de vue du gouvernement, les emprunts et garanties de prêts des sociétés d'État sont censés s'autofinancer. Les sociétés d'État doivent normalement rembourser leurs emprunts elles-mêmes, et elles ont des garanties et des primes d'assurance pour compenser les pertes prévues au titre des programmes de garanties. Certaines sociétés d'État sont autorisées par la loi à emprunter auprès du gouvernement et non sur les marchés privés. Dans leur cas, le gouvernement accorde un prêt au prix coûtant, l'emprunt étant inclus dans les besoins financiers globaux de l'État.

(a) Emprunts et garanties des sociétés d'État

Jusqu'à récemment, les sociétés d'État empruntaient habituellement auprès du gouvernement. Cependant, à partir du milieu des années 70 et avec une intensité accrue après 1980, la plupart des grandes sociétés d'État commerciales ont été autorisées à effectuer directement des emprunts sur le marché des capitaux.

Une distinction importante, dans le cas des emprunts ou des garanties des sociétés de la Couronne, est le fait que la plupart des sociétés d'État concernées sont des mandataires du gouvernement, de sorte que leur dette constitue des obligations directes pour ce dernier. Deux sociétés d'État, le Canadien national et Air Canada, ne sont toutefois pas des sociétés de mandataires de sorte que leurs emprunts ne représentent pas des obligations directes du gouvernement. Tous les emprunts des sociétés d'État doivent être autorisés par le ministre des Finances. Aux fins de cette analyse, les emprunts des deux sociétés d'État non mandataires, le Canadien national et Air Canada, ont été inclus dans les emprunts totaux des sociétés d'État. Sont également incluses dans l'analyse, au titre des garanties de prêts des sociétés d'État, les hypothèques assurées par la SCHL qui sont en fait considérées sur le marché comme des financements garantis par l'État.

Le tableau A.6.5 présente l'évolution récente de l'encours total des emprunts et garanties de prêts des sociétés d'État (les plus importantes sociétés d'État pour ce qui est des emprunts et des garanties figurent séparément dans le tableau), ainsi que les prévisions à la fin des exercices 1985-86 et 1986-87. Les chiffres sont des estimations établies par les sociétés d'État et sont conformes aux restrictions statutaires approuvées par le Parlement, ainsi qu'aux plans d'exploitation et d'emprunt acceptés par le gouvernement. L'encours global des emprunts des sociétés d'État est passé de $8.3 milliards à la fin de 1981-82 à $12.0 milliards à la fin de 1984-85. D'après les prévisions à court terme de la dette des sociétés d'État, il devrait passer à $14.1 milliards d'ici la fin de 1986-87.

Les sociétés d'État qui empruntent le plus sont les intermédiaires financiers – Société pour l'expansion des exportations, Société du crédit agricole et Banque fédérale de développement. Ces trois sociétés accordent directement des prêts à la plupart de leurs clients et elles financent ces activités en effectuant des emprunts sur le marché. Dans son ensemble, ce groupe représentait environ 55 pour cent de la dette des sociétés d'État à la fin de mars 1985.

Le deuxième groupe d'emprunteurs en importance est constitué par les deux compagnies de transport, Air Canada et le CN, qui représentaient 32 pour cent de l'encours de la dette des sociétés d'État au 31 mars 1985. Pétro Canada comptait pour 3 pour cent et la Société de développement des investissements du Canada, qui est la société de portefeuille de de Havilland, Canadair et Eldorado Nucléaire, en constituait 9 pour cent.

Les sociétés d'État réalisent des activités appréciables sur le marché des capitaux sous forme de garanties ou d'assurances de prêts. Le montant de ces garanties est passé de $27.4 milliards à la fin de 1981-82 à $44.1 milliards à la fin de 1984-85. Les garanties de prêts des sociétés d'État devraient, selon les prévisions, passer à $54.9 milliards d'ici la fin de 1986-87 si les plafonds statutaires ne sont pas modifiés. La SCHL représentait $43 milliards de l'encours total à la fin de mars 1985. La SEE avait également un faible volume de garanties de prêts en vigueur à l'égard du financement à l'exportation. Une autre société d'État, la Société d'assurance-dépôts du Canada, a récemment conclu avec des institutions financières privées des ententes permettant de garantir les prêts octroyés pour assurer la liquidation ordonnée d'un certain nombre d'institutions financières.

(b) Garanties de prêts du gouvernement

Le gouvernement accorde directement des garanties de prêts au titre de divers programmes à buts sociaux, agricoles ou industriels. L'évolution récente des garanties de prêts du gouvernement et des projections à court terme sont présentés au tableau A.6.6, en supposant aussi dans ce dernier cas que les plafonds statutaires ne subiront aucun changement comme dans le cas des sociétés d'État. On notera que le passif éventuel correspondant aux prêts garantis en vigueur est essentiellement inférieur au volume des prêts en question du fait que dans certains cas, comme avec la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*, la formule de

Tableau A.6.5

Encours des emprunts sur le marché et des garanties des sociétés d'État (Exercice)

	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985[3]	1985-1986[4]	1986-1987[4]
	(en millions de dollars canadiens)					
Dette[1]						
Sociétés d'État financières						
Société pour l'expansion des exportations	3,155	3,840	4,839	5,050		
Banque fédérale de développement	940	1,004	921	1,021		
Société du crédit agricole	-	55	306	559		
Transport						
Air Canada	457	687	875	1,119		
Chemins de fer du Canadien national	1,693	2,067	2,357	2,732		
Énergie						
Pétro Canada	634	578	228	335		
Divers						
Société de développement des investissements du Canada	1,353	1,884	1,713	1,100		
Autres	85	120	128	89		
Dettes totales	8,317	10,235	11,367	12,014	12,580	14,065
Garanties financières						
Société canadienne d'hypothèques et de logement[2]	27,200	29,600	34,500	43,000		
Société d'assurance-dépôts du Canada	-	-	869	882		
Société pour l'expansion des exportations	225	196	197	185		
Total des garanties	27,425	29,796	35,566	44,067	48,975	54,915
Ensemble des emprunts et garanties	35,742	40,031	46,933	56,081	61,555	68,980

(1) La dette s'entend ici uniquement des emprunts (obligations, prêts bancaires, etc.), à l'exclusion d'éléments tels que les comptes fournisseurs.
(2) Assurance de prêts en vigueur dans le Fonds d'assurance hypothécaire.
(3) Données provisoires.
(4) Prévisions.

Source: Ministère des Finances.

garantie limite les obligations éventuelles du gouvernement. Pour ce qui de l'effet exercé sur les marchés des capitaux, c'est le volume du financement bénéficiant d'un soutien qui est considéré comme pertinent.

Dans l'ensemble, le tableau A.6.6 montre que les garanties de prêts du gouvernement ont compté pour $8.4 milliards dans les interventions du Canada sur le marché du crédit à la fin de 1984-85. Le principal programme de garanties de prêts porte sur les ventes de blé à des gouvernements étrangers. Dans le cadre de ce programme, la Commission canadienne du blé met sur pied, principalement avec des banques canadiennes, des crédits aux acheteurs étrangers qui sont garantis par le gouvernement. L'encours s'élevait à environ $4 milliards à la fin de mars 1985, soit à peu près 48 pour cent de l'ensemble des obligations du Canada au titre des garanties directes de prêts.

Parmi les autres programmes importants de garanties de prêts figurent la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants* (encours de $1.4 milliard au 31 mars 1985), la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* ($1.6 milliard), la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles* ($500 millions), la *Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche* ($61.9 millions), le Programme de développement des entreprises ($49.2 millions), la *Loi sur les subventions au développement régional* ($37.1 millions) et les obligations financières des transporteurs aériens au titre des appareils Dash 7 et Dash 8 de de Havilland ($125.6 millions).

Il convient de noter que les garanties de prêts des sociétés d'État et les garanties directes du gouvernement mentionnées précédemment ne représentent pas l'ensemble du passif éventuel du gouvernement. Il existe d'autres obligations éventuelles qui ne se rapportent pas à des crédits, comme l'assurance contre les accidents nucléaires et l'assurance-dépôts fournie par la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Tableau A.6.6

Encours des garanties de prêts

Année	Solde
	(en millions de $)
1981-82	5,088
1982-83	6,497
1983-84	6,894
1984-85[1]	8,358
1985-86[2]	8,760
1986-87[3]	8,760

[1] Données provisoires.
[2] Prévisions.

Total de la dette et des garanties fédérales

Le tableau A.6.7 résume l'évolution récente et les prévisions à court terme de l'ensemble de la dette et des garanties du gouvernement fédéral et de ses sociétés d'État.

Tableau A.6.7

Total de la dette et des garanties fédérales

	Encours de la dette non échue du gouvernement fédéral	En % du PNB	Encours des emprunts des sociétés d'État	En % du PNB	Garanties de prêts			
					Sociétés d'État	En % du PNB	Gouvernement fédéral	En % du PNB
1981-82	92,199	27.1	8,317	2.4	27,445	8.1	5,088	1.5
1982-83	115,304	32.1	10,235	2.9	29,796	8.3	6,497	1.8
1983-84	141,937	36.3	11,367	2.9	35,565	9.1	6,894	1.8
1984-85[1]	171,859	40.7	12,014	2.9	44,067	10.5	8,357	2.0
1985-86[2]	199,904	44.5	12,580	2.8	48,980	10.9	8,760	2.0
1986-87[2]	224,664	46.7	14,065	2.9	54,915	10.9	8,760	1.8

Remarque: Pour la période de prévision, on suppose que les variations de la dette non échue peuvent être estimées à partir des besoins financiers, compte non tenu des opérations de changes.
[1] Données provisoires.
[2] Prévisions.